



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO Y EL
PROCESO DE RECUPERACION ECONOMICA EN
AMERICA LATINA: UN DESAFIO PARA LOS
PROXIMOS AÑOS

Tesis Profesional

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :

VICTOR MANUEL COLINA RUBIO





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	X
CAPITULO I: LAS TEORIAS Y LOS ESTUDIOS DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA	1
1.1 Estructuralismo	3
1.2 Teoría de la Dependencia	9
1.3 Monetarismo Neoliberal	14
CAPITULO II: PANORAMA DE LA SITUACION ECONOMICA RECIENTE, POLITICAS DE AJUSTE, INSTRUMENTOS Y EXPERIENCIAS DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA (1982-1986)	24
2.1 Evolución y situación actual de la economía latinoamericana	25
2.2 Políticas, instrumentos y experiencias de - algunos países de la región	35
2.2.1 Argentina	35
2.2.2 Brasil	48
2.2.3 México	59
2.2.4 Perú	77
CAPITULO III: PERFILES DE AJUSTE Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA	89
3.1 Características generales de las políticas-de ajuste	91
3.2 El costo social del ajuste: la experiencia-latinoamericana	97
3.3 Perspectivas de desarrollo económico y social en América Latina	106
CAPITULO IV: ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO Y EL PROCESO DE RECUPERACION -- ECONOMICA EN AMERICA LATINA	114
4.1 Cooperación financiera internacional para - el desarrollo mediante los mecanismos de -- cofinanciamiento	118
4.2 La acción de la banca de fomento en el finan- ciamiento del desarrollo	130
4.3 La integración regional frente a los proble- mas del desarrollo	139
Conclusiones y recomendaciones	162
Apéndice estadístico	169
Bibliografía	172

Graficas del texto

Gráfica 1 Proyección de niveles de empleo en América Latina, 1985-2000	104
--	-----

Cuadros del texto

1.1 La oferta de dinero y la tasa de inflación en países seleccionados de América Latina	15
2.1 Crecimiento y aplicación de la deuda externa latinoamericana, 1978-86	33
2.2 Argentina: Evolución anual de los precios al consumidor y -- tipo de cambio nominal, 1980-86	35
2.3 Argentina: Producción real, 1980-86	36
2.4 Argentina: Balanza Comercial, 1980-87	37
2.5 Argentina: Deuda externa total, 1980-87	38
2.6 Argentina: Ingresos de la Tesorería, mayo-julio 1985	43
2.7 Argentina: Evolución mensual de los precios al consu midor, 1980-86	44
2.8 Argentina: PIB total, 1980-87	45
2.9 Brasil: Principales indicadores económicos, 1980-86	49
2.10 Brasil: Balanza de Pagos, 1980-87	58
2.11 México: Evolución mensual de los precios al consumidor, 1980-87	67
2.12 Proyecciones y resultados de algunos indicadores de - la economía mexicana, 1983-87	71
2.13 México: Balanza Comercial, 1978-87	72
2.14 Indicadores relacionados con salud y educación, 1970, 1980-86	74
2.15 Indicadores de la economía mexicana, 1980-88	76
2.16 Perú: PIB total y por habitante, 1960, 1970, 1980-87	80
2.17 Perú: Deuda externa total, 1980-87	83
2.18 Perú: Balanza Comercial, 1980-87	85
3.1 América Latina (14 países): Salario real, 1982-87	98
3.2 América Latina: Gastos de la administración central, 1972 y 1985	100
3.3 América Latina (13 países): Población total, PEA y desempleo urbano, 1980 y 1987	102
3.4 América Latina: ingreso neto de capitales y trans-- ferencias de recursos, 1980-87 y proyecciones hasta el año 1990	109

4.1	Características generales de Cofinanciamiento del Banco Mundial y de Financiamiento Complementario del BID	124
4.2	Operaciones de Cofinanciamiento del Banco Mundial en América Latina y el Caribe, 1982-87	128
4.3	Operaciones de Financiamiento Complementario del-BID en América Latina y el Caribe, 1976-86	129
4.4	Exportaciones totales e intrarregionales de integración latinoamericana, 1960, 1970, 1980-87	161
Cuadros del apéndice estadístico		
A.1	América Latina: principales indicadores económicos	169
A.2	Nivel de autosuficiencia de América Latina	170
A.3	Producción y reservas de minerales metálicos en - América Latina, 1983	171

INTRODUCCION

...La conciencia del desarrollo ya no es un concepto limitado a un segmento selecto y altamente educado de la población, que se enfrasca en argumentos esotéricos en un mundo cerrado y convenientemente aislado de las masas.

Las comunicaciones modernas han transformado la conciencia del desarrollo en un fenómeno de masas. Se han despertado las esperanzas y la conciencia de lo que está ocurriendo ya no puede ocultarse.

Aunque lo queramos o no, esto es parte actual de la realidad y como tal debe ser encarado por los dirigentes políticos...

Antonio Ortiz Mena.

El desarrollo económico es un fenómeno universal, pero - sus manifestaciones varían considerablemente de país a país.- En teoría significa aumentar los recursos en forma proporcional al crecimiento de la población y en términos de política económica presupone, la capacidad de potenciar y regular la actividad económica, para que siga un ritmo de crecimiento -- provisto de cierta estabilidad con el objeto de evitar el estancamiento y la depresión crónica. Por lo tanto no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, en los que la -- pobreza se ha convertido en un mal endémico, sino que también interesa a los países industrializados, que no pueden permitirse el descuido de ver languidecer su poderío ya que ello podría representar el principio de su decadencia.

Así pues, el problema del desarrollo económico no es nuevo, por el contrario, corre paralelo a la historia de la humanidad. Su planteamiento y estudio tampoco son recientes, datan desde hace varios siglos. Lo nuevo quizá sean las modalidades de interpretación de las teorías, pero en lo esencial todas - las formulaciones y sugerencias se mantienen invariables, semejantes a los caballitos de un tiovivo, reaparecen periódica-

mente sobre la escena pero adornados en cada ocasión con nuevos oropeles que los convierten irreconocibles para el ojo -- poco experto.

Si bien es cierto que el desarrollo económico no es un fenómeno nuevo, sí lo es el carácter de urgencia con que se manifiesta hoy en día esta cuestión, así como la forma polémica con que se expone y el inusitado interés que ha despertado en la población.

La preocupación del desarrollo, como objetivo social, se justifica por la perentoria necesidad de conseguir que la convivencia entre los hombres transcurra sin contratiempos y dentro de normas políticas que den el máximo de posibilidades, para que cada miembro del grupo social tenga la oportunidad de conseguir una vida digna.

En este sentido, la pregunta fundamental de cuáles son los factores que gobiernan el desarrollo, tiene una respuesta aparentemente simple en la formulación pero extraordinariamente compleja si de ella pretenden obtenerse pautas de actuación para la política económica. Recordando las viejas pero actuales palabras de Adam Smith, la riqueza de las naciones se regula "por dos circunstancias diferentes: la primera por la aptitud, destreza y sensatez con que generalmente se ejecuta el trabajo, y la segunda, por la proporción entre el número de empleados en una labor productiva y aquellos que no lo están."* Formar a la fuerza de trabajo de una nación para que sea capaz de aplicar sus esfuerzos con aptitud, destreza y sensatez y, de otra, destinar este trabajo a actividades productivas, es decir, impulsar la acumulación de capital, constituye desde hace más de dos siglos la receta, aparentemente simple pero extraordinariamente difícil, sobre la que se fundamenta todo proceso de ---

(*) Smith, Adam, Investigación Sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones, FCE, México, 1981, Libro Primero, Cap. I, p. 7.

desarrollo económico.

El desarrollo exige, pues, de la acumulación de capital y, en consecuencia, la financiación de este proceso constituye un aspecto fundamental en toda programación del desarrollo.

Para América Latina, sin embargo, la crisis del pasado reciente no sólo ha sido un problema de liquidez financiera internacional; en un sentido más amplio, ha sido una crisis de desarrollo.

No obstante, el cambio que se ha revelado más problemático durante los últimos años ha sido la restricción de las corrientes de financiamiento externo, cuyas consecuencias para el futuro de la región son enormes.

En este sentido, el financiamiento del desarrollo representa, innegablemente, uno de los principales retos de la acción política moderna que deben realizar los países del Cono Sur.

Cuestiones como las mencionadas nos condujeron a la realización del presente trabajo, el cual tiene por objeto destacar algunos puntos relacionados con la indispensable reanudación del desarrollo de América Latina y con su financiamiento.

Con este enfoque central, el trabajo se ha organizado en cuatro capítulos. En el primero se presenta, a manera de antecedente una evaluación del estado de la ciencia económica en América Latina; en el segundo, se reseña la evolución reciente y situación actual de la economía latinoamericana, asimismo, se examinan las políticas de ajuste, instrumentos y experiencias de las cuatro economías mayores de la región; en el tercer capítulo se analizan las características generales de los programas de ajuste, los costos sociales que han representado en la mayoría de los países latinoamericanos y se analizan las posibilidades de llevar a la práctica estrategias y políticas macroeconómicas alternativas de desarrollo; finalmente en el cuarto capítulo se presentan las estrategias de acción que se estima podrían dar pauta para el financiamiento de la recuperación y desarrollo de América Latina en los próximos años.

Y por último, como todo trabajo de investigación se establece una recapitulación de todo el estudio y las recomendaciones de política económica que se derivan del análisis.

Cuadro vasto, carga inmensa para mis escasas facultades, pero que emprendo con esperanza, y que desempeñaré con esmero y voluntad, no aspirando a lo nuevo ni a lo brillante, sino -- buscando siempre lo cierto y lo sensato.

CAPITULO I: LAS TEORIAS Y LOS ESTUDIOS DEL DESARROLLO EN - AMERICA LATINA

"...La conciencia de que existía un "problema de desarrollo" que constituyó el abc de la contribución del pensamiento sino del Tercer Mundo, por lo menos sobre el Tercer Mundo, supuso siempre un parámetro: se sabía qué significaba el progreso y su poníase que éste era deseado. Hoy, en el centro se pone en duda la idea del progreso y no todos en la periferia desean el tipo de progreso que permitió la construcción de la civilización contemporánea gracias al dominio de la técnica por la razón o, dirán-los más prudentes, de la razón por la técnica."

F. Cardoso. El desarrollo en capilla (1981)

Las teorías del desarrollo tienen una expresión diversa en autores europeos y americanos de distinta ideología que se enfrentan con los problemas emergentes en el mundo de la postguerra.

Será en América Latina donde las teorías del desarrollo alcanzarán una mayor novedad de interpretación y una mejor -- aproximación de los fenómenos reales de las economías subdesarrolladas.

Si bien, no es nuestro objetivo presentar en este capítulo un examen exhaustivo de las implicaciones que para los países del Cono Sur han tenido las teorías del desarrollo, sí consideramos conveniente presentar a manera de marco teórico, los aspectos más relevantes de tres modelos que han dominado el pensamiento económico latinoamericano en las últimas décadas: estructuralismo, dependencia y monetarismo neoliberal.

Puesto que la exposición de estas teorías se hace en forma sintética, limitamos la atención a cuestiones de evolución-agregada en detrimento de gran cantidad de literatura sobre

aspectos específicos de los fenómenos del desarrollo. Asimismo, se han omitido las contribuciones individuales de numerosos - autores, latinoamericanos y otros, ya que nuestro interés --- principal es la base teórica de la política económica y no la historia del pensamiento.

1.1 ESTRUCTURALISMO

El estructuralismo encontró acogida en la gran mayoría - de los países de América Latina durante los años 50, se ins--piró en el análisis histórico y la experiencia regional, se - basó en el estudio de las economías subdesarrolladas y en la aparente incapacidad de frenar la inflación.

Los estructuralistas se plantean como problema básico, - la explicación de las causas del subdesarrollo latinoamericano para tratar de encontrar una estrategia que permita un crecimiento de sus economías, de tal forma que se rompa el impasse existente en las mismas. Algunos autores¹ afirman que la - directriz del pensamiento estructuralista es la industrialización de América Latina y, en general, en los países atrasados.

En los primeros años de la década de 1950 se tenía una - visión relativamente optimista respecto a las perspectivas de industrialización y del desarrollo latinoamericano, se pensaba que el propio dinamismo del proceso, ligado a ciertas medidas de política económica concebidas para atenuar sus enormes desequilibrios, sería suficiente para lograr la continuidad - de la modificación de la estructura productiva. Asimismo, establecían que estas modificaciones económicas habrían de estar acompañadas por alteraciones de la estructura social y política favorables a la continuidad del proceso y a la distribución de sus beneficios entre amplios grupos sociales. Hacia fines de los años 50 se percibe que los obstáculos al desarrollo subyacentes a aquellos desequilibrios son de tal magnitud que pueden determinar su paralización, o bien distorcionar -- sus resultados, en cuanto a la amplitud y a la equidad con --

1. Entre otros puede citarse a Di Marco, Luis, Economía internacional y desarrollo, Depalma, Buenos Aires, 1974.

que se distribuyen sus beneficios económicos y sociales.

Este cambio en la concepción sobre las perspectivas del desarrollo está vinculado a una serie de hechos que se hacen más evidentes a partir de la segunda mitad de la década antes mencionada.

Entre ellos se destaca la agudización de la tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos, al grado de generarse - una situación de estrangulamiento externo del desarrollo; el subempleo y desempleo crecientes de la población activa; la - distribución altamente regresiva del ingreso y la riqueza; la proliferación de grandes grupos de marginados del proceso económico y social; y, como síntesis, la tendencia al estancamiento. En algunos casos estos fenómenos aparecen acompañados - por procesos inflacionarios abiertos, y por graves tensiones sociales e inestabilidad política.

La magnitud e intensidad de estos acontecimientos sugieren que "los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios",² sino a escollos estructurales que impiden lograr y mantener un ritmo adecuado de desarrollo. Esta concepción general es precisamente la que más interesa desde el punto de vista de la teoría del desarrollo. De acuerdo a ella, se concibe: 1) que la estructura económica de la periferia es dual y especializada, y que la del centro es integrada y diversificada, esta diferenciación estructural está en la base del carácter de las relaciones comerciales entre centro y periferia, caracterizadas por el intercambio de manufacturas por productos primarios; - 2) el progreso técnico y el aumento de la productividad son - más acelerados en el centro, generándose una tendencia al ---

2. Prebisch, Raúl, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, FCE, 1963, p. 3.

crecimiento desigual de los ingresos; 3) el deterioro de los términos de intercambio, constituye el mecanismo a través del cual esta tendencia se materializa, y 4) los diferentes ritmos de aumento de la productividad y del ingreso, refuerzan dinámicamente la desigualdad estructural entre centro y periferia.

De entre las anteriores hipótesis, destaca una que ocupa un lugar preferente en el enfoque estructuralista: el deterioro de los términos de intercambio (TI). Precisamente, es el deterioro constante de tal relación lo que constituye el mecanismo fundamental por el cual los frutos del progreso técnico que se logran en la periferia se transmiten hacia el centro, y a su vez el deterioro contrarresta el eventual incremento en la capacidad de compra que podría lograrse mediante la expansión de las exportaciones.

Prebisch, mostró su preocupación al señalar que los beneficios originados del comercio internacional no estaban divididos proporcionalmente entre los países del centro y de la periferia, demostró que los TI se mueven constantemente en sentido contrario a los intereses de los países productores de materias primas. Encontró que durante varias décadas, los TI de América Latina con Estados Unidos y Gran Bretaña, señalaban que los países latinoamericanos habían dejado de recibir grandes volúmenes de productos importados necesarios para su desarrollo, debido a que los precios de las materias primas que exportaban se deterioraban constantemente frente a los productos manufacturados que eran necesario importar.

La Ley del deterioro de los términos de intercambio cuestionaba la teoría neoclásica en lo que respecta a las conclusiones sobre la especialización internacional de la teoría de la ventaja comparativa, que lleva a los países de la periferia a convertirse en exportadores de bienes primarios y a los países del centro en exportadores de manufacturas."³

3. Villarreal, René, La Contrarrevolución Monetaria, Ed. - Océano, México, 1983, p. 164.

En este sentido, los países industrializados son los únicos que obtienen ventajas del comercio, debido a que el deterioro de -- los términos de intercambio lleva implícito la dependencia --- externa, siendo ésta la causa principal del subdesarrollo. En palabras del doctor Prebisch:

"Dadas las transformaciones dinámicas que operan constantemente en el ámbito económico, mundial, la escasa movilidad de los factores de la producción y el lento desarrollo de las actividades llamadas a absorber el sobran-- te de la población activa, la periferia tiende a transferir una parte del fruto de su progreso técnico a los centros, mientras éstos retienen el suyo -- propio."⁴

Esta situación será, en parte, superada en la siguiente --- etapa: la de sustitución de importaciones (STM).

Las metas e instrumentos propuestas para lograr la industrialización vía sustitución de importaciones, fueron resumidas como: 1) industrialización y proteccionismo "sano"; 2) política adecuada de asignación de recursos externos; 3) programación de la sustitución de importaciones, y 4) protección de los -- salarios.⁵

Además, este "desarrollo hacia adentro" - como fue llamada - esta etapa- no olvida las antiguas exportaciones, - sobre --- todo en la medida en que finalizada la Segunda Guerra Mundial (SGM), se restaura el comercio mundial- que tendrán como --- objetivo obtener los recursos necesarios para hacer frente -- a la compra de los equipos y materiales que precisan las nuevas industrias. Se asiste así a una primera etapa "fácil" de sustitución de importaciones, centrada en los bienes de consumo corriente y en algunos productos duraderos, la cual se -

4. Prebisch, Raúl, "El desarrollo económico de América Latina y sus problemas principales", CEPAL, E.U.A., 1950, p. 19.

5. Villarreal, René, op. cit., p. 165.

ve cumplida rápidamente. Pero una vez agotado este periodo, - llega el momento en que la sustitución de bienes intermedios o bienes duraderos de consumo o capital se hace necesaria, - lo que va a complicar el modelo hasta tal punto que la dificultad para vencer el condicionante externo se incrementará progresivamente.⁶

De esta forma, la última etapa será la que está presidi da por un estrangulamiento externo de difícil solución.

El caso de Brasil ilustra claramente esta situación, du rante los años 50, éste país, tuvo un rápido y sostenido cre cimiento en las industrias siderúrgica, química y de bienes- de capital. Sin embargo, lo que parecía el inicio de un pro- ceso de industrialización, terminó en un grave deterioro eco nómico, político y social, que se dio al comenzar la década- de los 60.

El maestro Furtado, describió ambas etapas, en un artí- culo que escribió sobre la economía brasileña:

"Hasta ahora la economía brasileña podía contar con su propio elemento dinámico: inversiones industria- les respaldadas por el mercado interno...cada nuevo impulso hacia adelante significaría mayor diversi ficación estructural, más altos niveles de productiv dad, una expansión más rápida del mercado interno y la posibilidad de que éstos impulsos se fueran per- manentemente superando."⁷

En 1966, después de que Brasil había enfrentado graves- desequilibrios en su economía, escribió:

"En América Latina, existe la conciencia general de estar viviendo un periodo de declinación...la fase- de "fácil" desarrollo a través de aumentos en la ex portación de productos primario o mediante la susti tución de importaciones, ha terminado en todas par- tes."⁸

6. Prebisch, Raúl, El desarrollo económico..., op.cit., pp.84-85.

7. Furtado, Celso, "The Brazilian economy in the middle of the twentieth- century", Israel, 1960, citado por Hirschman, Albert, Desarrollo y -- América Latina, FCE, Lecturas del Fondo, núm.5, México, 1973, p. 90.

8. "U.S. hegemony and the future of Latin America", The World Today, vol. 22, E.U.A, 1966, p. 375, ídem.

Para los estructuralistas, la crisis de STM se debía a la debilidad de ejecución. Se había dado mucho peso al sector privado y no suficiente al público, se puso demasiada atención a las limitaciones de la balanza de pagos y no suficiente a la reforma estructural, esta situación dará lugar a la teoría de la dependencia. Debe advertirse que ese proceso de crítica no es ajeno a la CEPAL, sino que, en gran medida, se hace dentro de ella o por figuras que en ella habían trabajado (Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Theotonio Dos Santos, etc.). Por ello es comprensible que las adaptaciones de la CEPAL a nuevas situaciones haya conducido no sólo a la formulación de nuevas líneas de trabajo, sino que se haya adoptado con el tiempo una postura cada vez más crítica.

1.2 TEORIA DE LA DEPENDENCIA

Basada en un método histórico-estructural, la teoría de la dependencia, es mas una contribución socio-política que -- un modelo de desarrollo. Surge como contraste a la interpretación estructuralista en dos sentidos fundamentales: por la discrepancia teórica con el pensamiento estructuralista y por que consideran que los postulados de esta corriente acerca -- del proceso de desarrollo no ofrece una explicación satisfactoria para una serie de hechos que se han puesto de manifiesto en la economía de los países latinoamericanos, además, esta teoría pone particular énfasis en los cambios sociales y políticos registrados en los países de la región, los cuales no -- fueron previstos en los postulados estructuralistas.

Muchos de los trabajos del enfoque de la dependencia,⁹ -- señalan que la CEPAL, aunque analiza algunos de los problemas que presenta América Latina, no llega a precisar las causas -- reales del subdesarrollo.

El análisis de estos trabajos revela que ellos difieren del enfoque estructuralista principalmente en tres aspectos: 1) por los conceptos teóricos en los que se apoyan; 2) por la explicación que ofrecen del proceso de subdesarrollo latinoamericano, y 3) por las perspectivas que perciben de este proceso.

Antes de continuar con el análisis de esta teoría, conviene señalar que los conceptos de dependencia, subdesarrollo, y periferia, aunque referidos a una misma realidad, expresan -- distintos aspectos de ella. En este sentido, "la noción de -- dependencia alude directamente a las condiciones de existencia-

9. Véanse por ejemplo, los trabajos de Cardoso, Fernando, y Enzo Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI Ed, México, 1969; Andre, Frank, Capitalismo y subdesarrollo en América Latina, Siglo XXI Ed, México, 1970; y, Sunkel, Osvaldo, y Pedro Paz, El subdesarrollo -- latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI Ed., México, --- 1977.

y funcionamiento del sistema económico y del sistema político, mostrando las vinculaciones entre ambos, tanto en lo que se refiere al plano interno de los países como al externo. El subdesarrollo caracteriza a un estado o grado de diferenciación del sistema productivo..., sin acentuar las pautas de control de las decisiones de producción y consumo. Las nociones de "centro" y "periferia", por su parte, subrayan las funciones que cumplen las economías subdesarrolladas en el mercado mundial, sin destacar los factores socio-políticos implicados en la situación de dependencia."¹⁰

Resulta claro, por tanto, que la concepción de dependencia sustentada por estos autores no excluye los factores internos del desarrollo, ni insiste en los determinantes externos como única causa del subdesarrollo. Se concibe que esta relación de dependencia varía con los cambios que sufren los centros en el capitalismo y está supeditada a su vez, a las condiciones económico-sociales que prevalecen en la periferia a lo largo del tiempo, condiciones éstas que van siendo modificadas por las propias relaciones de dependencia.

Tres proposiciones económicas forman parte integral de la perspectiva de dependencia: 1) el principio del intercambio desigual; 2) las consecuencias adversas de la inversión privada extranjera, y 3) la desarticulación de la economía capitalista de la periferia debido a su patrón de consumo, el cual es copiado de los países industriales avanzados.

El intercambio desigual, proviene, dentro de una teoría-laboral marxista del valor, de las grandes disparidades salariales que existen entre economías desarrolladas y en desarrollo. Los salarios bajos reducen los precios de las exportaciones

10. Cardoso, Fernando, y Enzo Faletto, op. cit., pp. 24-25.

provenientes de los países en desarrollo, lo cual beneficia a los importadores mas bien que a los exportadores. En términos neoclásicos, lo anterior se puede presentar como una división desfavorable de las ventajas del comercio. Por lo tanto, permanecer en el comercio internacional en estas condiciones es un error. Esta es la forma como el enfoque de la dependencia explica la larga persistencia de estas relaciones comerciales desventajosas.

Por su parte, la inversión extranjera directa permite que las firmas multinacionales obtengan sus beneficios a expensas de los intereses nacionales. Además los dependistas consideran que no puede haber desarrollo autónomo en tanto la tecnología sea suministrada del exterior en lugar de ser creada internamente.

La tercera característica del crecimiento capitalista dependiente es su calidad desigualadora. La producción industrial puede crecer mas bien que estancarse, pero sólo como resultado de la concentración del ingreso que apoya la demanda de bienes suntuarios. Sin embargo, las necesidades básicas no se satisfacen para una gran parte de la población que carece de empleo.

Según los dependistas, después de 1955, se dio un cambio radical en las relaciones de dependencia entre el centro y la periferia; modificación que se manifiesta en los países subdesarrollados en la concurrencia de los siguientes fenómenos:

1) El control de la industria cuya producción se destina al mercado interno.

2) Desnacionalización progresiva de la propiedad de los medios de producción, a lo que corresponde la pérdida simultánea del control nacional sobre el proceso productivo.¹¹

11. Bambirra, Vania, El capitalismo dependiente latinoamericano, Siglo-XXI Editores, México, 1976, p. 173.

3) Desnacionalización de la banca y de otras instituciones financieras.

4) Desnacionalización y mayor control monopolico del comercio.

5) Utilización creciente por parte de las empresas extranjeras de los excedentes generados por grupos nacionales (utilización del ahorro interno).

6) Endeudamiento externo creciente, principalmente en el sector público, lo que significa que cada vez mas las inversiones de este sector, van dependiendo de la mayor o menor disponibilidad del financiamiento externo.

7) Ampliación del efecto "demostración", lo que se traduce en la adopción de pautas alineadas de consumo y en una diversificación exagerada de éste.

8) Zonas de modernidad con acentuación paralela de la marginalidad.

9) Dependencia tecnológica creciente.

10) Agudización de las tensiones sociales y políticas, y

11) Cambios políticos importantes, en algunos casos con regímenes autoritarios, y en otros con el surgimiento de movimientos políticos que buscan un cambio radical en la sociedad y en las relaciones de dependencia.

Estos son algunos de los principales acontecimientos de la realidad latinoamericana que esta teoría trata de explicar y al mismo tiempo se concibe que muchos de estos hechos quedaron fuera del marco de explicación del enfoque estructuralista. Incluso, algunas de las tendencias enunciadas por los estructuralistas, son en varios casos incompatibles con la presencia de muchos fenómenos que presentan las economías latinoamericanas. Asimismo, se sostiene que el enfoque estructuralista, no explica el proceso de desnacionalización creciente que se advierte tanto en el sector manufacturero como en el financiero y comercial. En contraste con dicha corriente, donde está implícita una confianza en la posibilidad de un desarrollo capitalista nacional autónomo, el enfoque dependista, considera -

que un capitalismo nacional autónomo no es viable, y esto fundamentalmente por las siguientes razones: los cambios en el centro que, dada su naturaleza, agudizan las relaciones externas de dominación; a través del creciente control tecnológico, financiero y comercial sobre las burguesías nacionales; y los cambios que sufre la periferia que alteran las relaciones internas de dominación, con aumento de las tensiones políticas entre grupos dominantes y dominados.

Este enfoque también sostiene que las transformaciones necesarias para lograr el desarrollo deberán ser profundas -- alterando sustancialmente las relaciones con los países del centro, para así superar la situación de dependencia, y además deberán modificar las formas de producción y las relaciones de poder dentro de la periferia, de tal manera que los grupos mayoritarios logren una participación creciente en la generación y apropiación de la producción.

Resulta claro, por lo tanto, que la teoría de la dependencia ni olvida ni minusvalora los factores internos del desarrollo, ni insiste en los determinantes externos como única causa del subdesarrollo. Por el contrario, como ha señalado Dos Santos¹², "la dependencia no es un factor externo, como se ha creído muchas veces. La situación internacional es tomada como condición general, no como demiurgo del proceso nacional, porque la forma en que esa situación actúa sobre la realidad nacional es determinada por los componentes internos de esta realidad".

12. Dos Santos, Theotonio, La dependencia político-económica de América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1969, p. 174.

1.3 MONETARISMO NEOLIBERAL

El monetarismo, como la mayoría de las grandes teorías - en las ciencias sociales, es una difícil mezcla de teorización positiva y de predicciones ideológicas. En sus proposiciones fundamentales se subrayan las causas de la inflación y las -- recomendaciones subsecuentes de política; aunque resulta difí-- cil intentar dividir con prioridad las diferentes causas mone-- taristas de la inflación, se han dividido en el siguiente --- orden: la oferta de dinero y quasi-dinero; el déficit presu-- puestal; la inflación de salarios; distorsiones en el proceso-- de ahorro e inversión; control de precios y cuellos de botella inducidos.

La consecuencia del análisis monetarista es, sin embargo, las políticas de estabilización.

Para muchos autores, una de las causas fundamentales de la inflación latinoamericana es la enorme expansión de la --- oferta monetaria.

En la mayoría de los países de la región, el incremento de la oferta monetaria ha sido entre 20 y 30 por ciento anual, lo que da origen al proceso inflacionario. Esta aseveración, sin embargo, no es totalmente válida para la región en su conjunto (véase cuadro 1.1).

En efecto, durante el período 1946-1969 la relación entre la oferta monetaria y el nivel de precios en la mayoría de los países de América Latina es bastante pobre y no evidente como presuponen los monetaristas. Señalarlo es importante, ya que basándose en tal evidencia, las autoridades de algunos países-- de la región frecuentemente bajo presión del Fondo Monetario-- Internacional (FMI) han adoptado programas de estabilización-- y confiado arbitrariamente en los alcances de la política --- monetaria.

Cuadro 1.1
La oferta de dinero y la tasa de inflación en países
seleccionados de América Latina¹

País	1946	1950	1955	1960	1965	1969
Argentina						
D	30	25	17	28	29	10
D+CD	-	17	16	30	31	13
P	20	33	13	27	29	7
Bolivia						
D	-	-	104	9	26	6
D+CD	-	-	106	6	25	10
P	-	0	78	12	6	3
Brasil						
D	4	34	17	38	75	-
D+CD	-	28	15	39	75	-
P	15	4	20	35	61	23
Chile						
D	27	16	-	31	65	35
D+CD	-	9	-	61	54	42
P	19	17	74	12	28	31
México						
D	-3	38	20	9	6	14
D+CD	-	30	17	4	11	14
P	21	4	16	6	4	3
Perú						
D	27	22	18	19	15	-
D+CD	-	24	14	15	18	-
P	9	14	5	8	16	6

1. Cambio en % anual con respecto al año anterior en - Dinero (D)^a Cuasidinero (CD)^b e Inflación (P).

- a. El dinero son los depósitos de la banca central más los depósitos corrientes.
b. El cuasidinero son los depósitos de ahorro y a plazo fijo.

FUENTE: Elaborado con base en datos del FMI. International Financial Statistics, 1966-1970.

Del análisis del cuadro anterior podemos señalar que:

1) No es necesario -como señalan los monetaristas- un aumento de la -- oferta de dinero para que se dé una inflación considerable.

2) Lo que sí es válido para el argumento monetarista, es que los países más inflacionarios -Argentina, Bolivia, Brasil y Chile- presentaron las -- más altas tasas de expansión monetaria; mientras que los países con menor-inflación -México y Perú- tuvieron tasas más bajas.

3) También resulta importante para el monetarismo, el hecho de que los períodos de elevada inflación son también los de mayor expansión monetaria, empero este argumento debe tomarse con cuidado, pues si bien esta apreciación es válida; en Brasil y en México los años más estables (de 1962 a 1969) mostraron mayores incrementos monetarios.

4) En general, el aumento del dinero más el cuasidineró es más fuerte que el dinero solo. Sin embargo, en Brasil, la tasa de expansión se estabiliza cuando se agrega el cuasidineró, esto es consecuencia de los créditos del banco central (especialmente al Gobierno).

5) Para los monetaristas, no existe una relación directa entre los incrementos del dinero y de los precios. La tasa de aumento monetaria puede contraerse y continuar registrando notables aumentos de los precios. En contraposición de esta afirmación podemos señalar por ejemplo, que en los países menos inflacionarios, no existe una correlación entre los incrementos de dinero y los precios.

Es importante examinar a continuación la influencia que han tenido las políticas ortodoxas monetaristas aplicadas por el FMI en América Latina, así como la crítica que los estructuralistas hacen a los programas de estabilización.

La influencia del FMI en las políticas de estabilización desarrolladas en la mayoría de los países latinoamericanos ha sido enorme. La experiencia de la década de los cincuenta es muy ilustrativa al respecto.

En efecto, en esos años, los problemas económicos que enfrentaban la mayoría de los países del Cono Sur se atacaron con medidas de tipo monetario y crediticio orientadas, por un lado, a eliminar las presiones inflacionarias y el desequilibrio externo, y por el otro, a promover un mayor crecimiento dentro de un sistema de equilibrio general automático; sin embargo, el resultado de las políticas de estabilización fue detener el desarrollo sin frenar la inflación ni el desequilibrio externo, ya que todos estos fenómenos, no tienen un origen monetario, sino que surgen de la incapacidad para aumentar su producción, *pari passu* con los incrementos monetarios. El fracaso de las políticas de estabilización puso en evidencia lo inadecuado del tratamiento, particularmente en los países latinoamericanos más grandes.

La historia de los programas de estabilización apoyados - por el FMI puede remontarse a 1955. Para ese año, el dilema - de política creado por la crisis en los recursos externos --- presentaba una situación complicada. Para los estructuralistas, -como se ha señalado- el problema a corto plazo que presentaba el sector externo hizo aumentar las rigideces a largo plazo en el sector interno, las cuales se habían atenuado en los años- de la postguerra gracias al auge excepcional que mostraron los mercados mundiales.

Debido a que las importaciones y el gasto gubernamental- no disminuyeron sustancialmente, los países incurrieron en -- déficit presupuestales y de la balanza de pagos, acelerando - el proceso inflacionario. Los ajustes en los tipos de cambio, impuestos y precios, fueron seguidos por modificaciones en -- los salarios y por aumentos en la oferta monetaria, dando --- origen a la espiral inflacionaria. Por consiguiente, tomando- en cuenta el posible peligro de hiperinflación y la dificultad para obtener créditos externos, -a menos que se frenara la -- inflación, algunos países adoptaron políticas de ajuste de -- corte monetarista.

Antes de profundizar en la discusión sobre el enfoque y- las políticas del FMI y las consecuencias que han tenido en - los países latinoamericanos, resulta conveniente hacer algunas consideraciones en relación a los programas de estabilización.

Su objetivo principal es lograr el equilibrio a corto -- plazo en los sectores externo e interno y crear una situación estable para el crecimiento rápido y sostenido de la produc-- ción, para alcanzarlo es necesario reducir o suspender la --- expansión monetaria; posponer los reajustes de salarios; eli- minar los déficit presupuestales disminuyendo el gasto e ---- incrementando los ingresos fiscales; aumentando los servicios;

la devaluación; la liberación parcial de los controles de precios de importación y exportación; préstamos del FMI y otros créditos exteriores; y la afluencia de capital extranjero privado, atraído por la estabilidad y por la inversión bruta.

Según los monetaristas dichos programas de estabilización no traen consigo un incremento inmediato de la producción total. Incluso, pueden conducir a una disminución de la demanda de inversión y consumo, si las correspondientes medidas monetarias y fiscales son lo suficientemente severas.

Por otra parte, señalan que los problemas de ajuste o la creación de las condiciones necesarias para que funcione el -- mecanismo de precios, dependerán en gran medida del grado de -- distorsión originado por la inflación, de acuerdo con los monetaristas, si la inflación ha sido excesiva, se dice que el problema de ajuste es serio. No obstante, afirman que las influencias depresivas producidas por la elevada inflación son temporales, éstas habrán de "evaporarse" si los programas de estabilización son efectivos. Generalmente, se espera que después del período de ajuste, las unidades económicas individuales deseen adiciones a su stock de activos físicos y financieros, de esta forma se frena la fuga de capitales, fluye la inversión extranjera y aumenta la demanda.

La forma en que deberían ser implantados dichos programas de estabilización, originó una gran polémica en América Latina a mediados de la década de los cincuenta, acerca de si éstos -- deberían ser graduales o violentos. Los primeros que se implementaron fueron graduales.¹³ Sin embargo, ante los fracasos, -- los monetaristas llegaron a la conclusión de que si se quería alcanzar la estabilidad, era necesario adoptar medidas violentas.

13. El Plan Klein-Saks en Chile; el llamado Plan Prebisch en Argentina; el intento efímero y no ortodoxo de Brasil en 1954-1955; y en general la política mexicana a corto plazo de la segunda mitad de los años cincuentas.

El objetivo a corto plazo tenía que garantizar primero la estabilidad, para luego incorporar el objetivo de crecimiento.

En efecto, la recomendación general era lograr la estabilidad a corto plazo, elevar la tasa de crecimiento a mediano-plazo y aplicar una política ortodoxa continua y sistemática. Este tipo de opinión se reflejó en el Plan Argentino Frondizy y en las medidas de estabilización adoptadas en Brasil y --- Uruguay. En Brasil, a partir de 1974 se implantó "un conjunto de incentivos fiscales y crediticios, aunado al sistema de -- minidevaluaciones, estas medidas tuvieron gran éxito en la -- promoción de las exportaciones brasileñas de productos primarios no tradicionales y de bienes manufacturados. Una legislación -- corregida y amistosa sobre el capital extranjero generó inmensas entradas de préstamos de eurodólares y renovó las entradas de inversiones directas y préstamos oficiales que se habían -- estancado en 1963."¹⁴ En Argentina, se logró una respuesta relativamente rápida al déficit en su balanza de pagos. Sin em-- bargo, éste se logró en realidad gracias a la afluencia de capital extranjero hacia el sector petrolero; a una reducción en las importaciones, principalmente de combustibles, y a los --- créditos externos a corto plazo del FMI, así como a varios cré-- ditos públicos y privados de los Estados Unidos y Europa occi-- dental. En Chile, las políticas ortodoxas tuvieron su prueba -- más larga y exitosa. Sus partidarios estaban convencidos de -- que el crecimiento de la economía chilena perduraría y que el-- ajuste a las condiciones internacionales adversas sería rápido y sin costos indebidos. En palabras de un destacado mentor de-- la experiencia chilena: "puedo predecir que en diez años o más, los chilenos gozarán de un estándar de vida similar al de ---

14. Bacha, Edmar L., El milagro y la crisis. Economía brasileña y latinoamericana, FCE, Lecturas del Fondo, núm. 57, México, 1986, p. 132.

España, esto implica una tasa de crecimiento del PIB de 7% --- anual, y agrega; en 20 años es posible que se alcance el nivel de vida de países como Holanda y Bélgica."¹⁵ Sin embargo, la realidad fue otra, para 1980, Chile encabeza a los países deudores de América Latina en relación de servicio de la deuda a PIB. "La crisis del experimento monetarista en Chile, deja una pesada herencia a futuro. Una parte importante de la capacidad productiva del país se encuentra destruida y un tercio de la fuerza de trabajo desocupada o sin trabajo estable. La economía chilena ha agravado su dependencia externa en estos años a niveles impensados. El pago de la deuda comprometerá durante esta década más de dos tercios del valor de las importaciones."¹⁶

El caso peruano es más polémico, para los monetaristas, - las políticas de estabilización puestas en práctica tuvieron éxito, sin embargo, los estructuralistas sostienen que cualquier recuperación económica fue originada no a causa de los programas de ajuste del FMI, sino a pesar de éstos, más aún la economía-peruana ha continuado siendo inflacionaria en el período que siguió a la estabilización (1962-1966).

Concentrándonos en los programas adoptados por estos países, podemos señalar que en ninguno se consiguió nada parecido a una tasa de crecimiento sostenido durante el curso del programa o después de él. Argentina se convirtió en una economía-estancada durante el período 1959-1964, y el crecimiento del producto per cápita en Chile fue insignificante, no se logró estabilidad de precios y la tasa de inflación pronto alcanzó el nivel de las tasas anteriores a la estabilización, y la estabilidad del tipo de cambio se mantuvo sólo por un corto lapso nunca mayor de tres años.

15. Habegger, A., "Reportaje", en El Mercurio, Santiago de Chile, 23 de enero de 1980, citado por Ferrer, Aldo, "El monetarismo en Argentina y Chile", en Comercio Exterior, vol. 31, núm. 2, México, febrero de 1981, p. 179.

16. Foxley, Alejandro, "Después del monetarismo" en Investigación Económica, núm. 169, UNAM, julio-septiembre de 1984, p. 55.

Desde luego, los monetaristas han argumentado, que los programas fracasaron porque fueron mal concebidos y mal calculados en términos políticos. Sin embargo, este argumento no es válido, ya que la magnitud de las medidas contraccionistas va rió en cada caso en su intento por reducir la demanda, liberalizar los precios y devaluar. La Misión Klein-Saks fue gradual y cautelosa, pero el segundo esfuerzo chileno trató de imponer sus medidas de ajuste con mayor rapidez. Por consiguiente, la conclusión evidente es que las diferencias de grado o tiempo probablemente no influyeron en el fracaso final de los esfuerzos.

para el doctor Villarreal, por ejemplo, el fracaso radica en que "la estructura de los países subdesarrollados es radicalmente diferente a la que se formula en la teoría ortodoxa de la balanza de pagos. Así las medidas de ajuste (ortodoxo) que surten efecto en el modelo teórico, al aplicarse en países que no cumplen con los supuestos del modelo tienen múltiples consecuencias adversas."¹⁷ El profesor Seers lo dice de manera enérgica: "El cargo que puede hacerse en contra de la escuela monetarista es que se distrae de los problemas fundamentales del crecimiento económico, y por tanto desalienta la búsqueda de estrategias políticas y planes económicos que resuelvan estos problemas. En su lugar, presenta una panacea que no corresponde a la realidad social...la paradoja es que el pensamiento de los monetaristas está normalmente lejos de ser revolucionario, y prefiere la paz y la quietud; pero, sus políticas pueden conducir a desórdenes sociales y eventualmente a una regimentación de un estilo u otro."¹⁸ Veamos, cómo explican los estructuralistas estos fracasos.

17. Villarreal, René, op. cit., p. 220.

18. Seers, Dudley, La teoría de la dependencia. Una revaluación crítica, FCE, México, 1981, p. 69.

La crítica global -en palabras del doctor Sunkel- es sencilla: "De hecho no se logró ni la estabilización ni el desarrollo."¹⁹ En la terminología de la CEPAL, no existe un factor-único o propagador culpable -el crédito, el gasto público, los salarios, la devaluación, o la interferencia con los mecanismos de precios-. Pero, en todos los casos el desplome del tipo de cambio, después de la devaluación masiva inicial dio origen al aumento de los precios. Además, en cada programa se sostuvo el tipo de cambio solamente a base de créditos externos y de una-reducción en las reservas, mucho después que los aumentos en los precios habían eliminado la brecha inicial entre los costos y precios, creada por la devaluación. El déficit de la balanza-de pagos, cuya eliminación era el principal propósito de la --estabilización, en realidad se incrementó. Esto se debió principalmente, al liberalismo para importar y a la persistencia a largo plazo de condiciones desfavorables en el mercado mundial-de los productos básicos. En consecuencia, se acumuló una elevada deuda exterior a corto plazo, sin que esta deuda contribuyera al aumento de la capacidad productiva de la economía.

La crítica final puede resumirse en las palabras del ---doctor Seers: "Si la crisis de recursos externos de un país no es un problema temporal sino crónico -de hecho un rasgo inevitable en la actualidad de la mayoría de los países en desarrollo-, no puede haber duda acerca de la imposibilidad de corregirla -por medio de una simple restricción monetaria o de una devaluación; efectivamente, si tales medidas logran disminuir la in--versión, pospondrán el día en que la economía puede desenvolver su comercio exterior. De esta manera, (el FMI) está aferrado a un problema que no puede resolverse dentro de sus términos de-

19. Sunkel, Osvaldo, "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", en --Inflación y Estructura Económica, por Sunkel, Osvaldo, et al., Paicós, Buenos Aires, Argentina, 1972, p. 113.

referencia...se estableció, de hecho, para ayudar a las economías industriales a afrontar tales dificultades temporales --- (¡de modo que éstas no tuvieran que incurrir en políticas de deflación financiera!). Su papel en las economías de desarrollo nunca se vislumbró."²⁰

En conclusión, terminemos esta sección sobre el monetarismo con una cita del doctor Bacha. "Los monetaristas del Cono - Sur y sus asesores del Norte podrán esgrimir muchos argumentos para explicar el fracaso del modelo. Los estructuralistas participarán en la polémica, pero la historia sólo registrará el fiasco."²¹

20. Seers, Dudley, op. cit., p. 78.

21. Bacha, Edmar, op. cit., p. 340.

CAPITULO II: EVOLUCION RECIENTE Y SITUACION ECONOMICA ACTUAL,
POLITICAS DE AJUSTE, INSTRUMENTOS Y EXPERIENCIAS
DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA (1982-1986)

"Los países ricos se benefician con los sistemas de dominación y opresión que establecen los países del Tercer Mundo. De esta manera profundizan una nueva - forma de esclavitud sobre gran parte de estos pueblos."

Adolfo Pérez Esquivel.

A pesar de los notables esfuerzos de ajuste realizados por la mayoría de los países latinoamericanos, con el fin de superar o cuando menos contrarrestar los grandes desequilibrios económicos registrados desde principios de la actual década, el año de 1983 marcó en términos generales un agravamiento de la crisis iniciada en 1981 y que para 1982 alcanzara dimensiones jamás registradas - desde la Gran Depresión de los años treinta. El significativo - deterioro de los principales indicadores económicos de los países de la región, refleja sin lugar a dudas la magnitud de la situación imperante. En efecto, en la mayoría de los países junto con la reducción en el ritmo de crecimiento de la producción se --- agravó la situación ocupacional y disminuyeron las remuneraciones reales; al mismo tiempo, se acentuaron y generalizaron los procesos inflacionarios y se agudizaron los problemas del sector - externo.

Dentro de este marco general, el presente capítulo tiene - por objeto analizar en forma sucinta, la problemática del financiamiento del desarrollo en las circunstancias actuales de crisis-económica que vienen atravesando los países de la región y, mas en particular examinar las políticas, instrumentos y experiencias recientes de las cuatro economías mayores de América Latina: -- Argentina, Brasil, México y Perú; se identificarán las similitudes y diferencias en los enfoques de política y en las soluciones - económicas.

2.1 EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA

Desde un principio queremos dejar planteada la tesis central que se desarrolla en las páginas siguientes y que deseamos someter a su consideración. Después de analizar cuidadosamente -- las estadísticas y las políticas seguidas por la mayoría de los países latinoamericanos durante los últimos años, resulta muy difícil no llegar a la conclusión de que la crisis económica -- que hoy enfrenta América Latina tiene dos conjuntos de causas básicas: De una parte, la persistencia de los países de la --- región de no reducir el total del gasto público y privado al -- nivel de los recursos disponibles a mediano y largo plazo después de que se presentaron desequilibrios externos que exigían -- medidas de ajuste interno; de otra, el elevado nivel de liquidez del Sistema Financiero Internacional, que hizo que los créditos -- externos fueran relativamente baratos y fáciles de obtener, lo cual permitió a los países del Cono Sur financiar sus déficit en cuenta corriente y, en la mayoría de los casos, a acumular --- reservas sin tener que recurrir a la devaluación monetaria.

Desde luego, existe una estrecha interdependencia entre -- estos dos conjuntos de factores y mas adelante se analizan algunas de estas interrelaciones, por ahora lo que interesa es -- separar, para propósitos analíticos el primer conjunto de causas, aquellas que tienen su origen en las políticas económicas in-- ternas; y un segundo conjunto, las que tienen una procedencia -- externa y que están representadas fundamentalmente por el financiamiento de la banca comercial internacional.

Las causas internas de la crisis se encuentran en los --- crecientes déficit fiscales en que incurrieron la mayoría de -- los países de la región entre 1978 y 1982. Estos fueron financiados en gran parte por políticas expansionistas en materia -- monetaria y crediticia. Hubo, desde luego, otras causas concomi-- tantes y otros factores que estaban contribuyendo a que no ---

hubiera consistencia entre los componentes de las políticas -- económicas, pero la causa primaria fue un nivel de gasto público -y aun privado- que excedía los recursos internos disponibles. Las cifras no pueden ser más elocuentes, los tres principales deudores de la región: Argentina, Brasil y México casi triplicaron entre 1978 y 1982 el tamaño de sus déficit fiscales como porcentaje de su Producto Interno Bruto (PIB), de 6.9 a 17.7%; de 6.1 a 15.8%; y de 5.6 a 17.8%, respectivamente.

Dentro del conjunto de factores externos que explican la crisis de endeudamiento, podemos distinguir tres tipos de subconjuntos. El primero comprende aquellos factores que agudizaron la crisis de 1982, nos referimos a la recesión mundial; a la rápida elevación de las tasas reales de interés en los mercados financieros internacionales; y a las dificultades para ampliar los mercados de exportación. Estos tres factores con todo y lo importante que fueron -y que continúan siendo- no causaron la crisis, éstos la precipitaron y ciertamente agravaron sus efectos, pero no la originaron; si previamente no hubiesen existido niveles excesivos de endeudamiento, estos factores no habrían podido por si solos originar una crisis, habrían creado, desde luego, graves problemas pero no una crisis como la que enfrenta la región. Lo que sucedió fue que estos factores coincidieron con una situación que ya era frágil y precaria. En el segundo subconjunto de factores se encuentran aquellos que tienen una vigencia mas permanente que los factores coyunturales antes -- mencionados, dentro de éstos se encuentra el agudo deterioro de los términos de intercambio experimentado por la mayoría de los países de la región; es decir, la diferencia de tasas de - inflación entre los precios de las importaciones y los de las exportaciones. En la mayoría de los países los primeros crecieron más rápido que los últimos. En 1979 el aumento de los precios del petróleo turnó positivos los términos de intercambio para México y Venezuela, y neutros para el Perú, pero a pesar de tales efectos positivos en casos particulares, para la región-

en su conjunto los términos de intercambio cayeron en el extremo negativo.

Dentro de una tercera categoría, se encuentra la pérdida-cuantitativa y cualitativa de los organismos multilaterales con respecto a las posibilidades de controlar el proceso de privatización de los circuitos financieros externos; el notable -- crecimiento de las operaciones del euromercado, y los elevados flujos de financiamiento externo y en particular los provenientes de la banca comercial internacional.

El acelerado crecimiento del euromercado que se dio al -- comenzar la década de los setenta, fue derivado principalmente por los cuantiosos volúmenes de recursos que los países exportadores de petróleo canalizaron hacia él. La necesidad de reciclar grandes cantidades de dinero, permitió que los países en desarrollo tuvieran acceso a estos recursos, especialmente bajo la -- modalidad de eurocréditos sindicados y emisiones de eurobonos.¹

También se dio un notable crecimiento en el número de instituciones financieras que participaron en el crédito internacional, "a fines de 1981, unos 600 bancos de 85 países estaban operando en países fuera de su sede, estos bancos controlaban unas 450 subsidiarias, poseían una red de casi 5 mil sucursales extranjeras y tenían más de mil filiales directas."²

-
1. Los créditos sindicados son generalmente créditos renovables, cuyo precio para el prestatario tiene tres componentes: una tasa de interés flotante que se revisa periódicamente según lo pactado y guarda relación con la evolución de la tasa LIBOR (London Interbank Offered Rate), un margen o spread sobre la tasa flotante y generalmente fijo durante toda la vida del préstamo, y diversas comisiones. Bajo la modalidad de créditos sindicados, un banco líder asume la responsabilidad de gerenciar el crédito y por ello negociar el monto, los términos y condiciones del contrato; una vez que éstos se establecen, el banco líder invita a --- otros bancos a participar en la operación para lo cual prepara un documento con información sobre el prestatario y los términos generales de la operación del crédito.

El término eurobono significa bonos denominados en una moneda de un país pero emitidos en otros. La participación en el mercado de euro--- bonos requiere que el prestatario tenga la más alta credibilidad y reputación internacional.

2. FMI-Banco Mundial, Finanzas y Desarrollo, marzo de 1983, p. 24.

De esta forma, la banca comercial internacional pasó a -- jugar un papel protagónico en el financiamiento de los países-subdesarrollados, desplazando al crédito de proveedores y al -- de los organismos multilaterales.

Aunque este tipo de financiamiento resultaba sumamente -- atractivo a los países latinoamericanos, ya que se ofrecían -- sin la condicionalidad que representaban los recursos provenientes de los organismos financieros multilaterales, se olvidó el riesgo que involucraban, sobre todo en el hecho de que al ser un crédito comercial requería obtener una mayor rentabilidad económica de los proyectos, puesto que los plazos eran más cortos y no sólo eso, sino que se contrataban a tasas de interés flotantes, lo cual implicaba un mayor costo. Así por ejemplo, la tasa prima (prime rate) de Estados Unidos se incrementó de 5.25% en 1971 a 16.38% en 1981, mientras que la tasa LIBOR --- aumentó de 5.25% a 18.92% en el mismo período, tendencia similar mostraron las tasas de interés de los principales países capitalistas. Este acelerado incremento en las tasas de interés originó un círculo vicioso, al obligar a los países a contratar más deuda para pagar exclusivamente el servicio. Así pues, no era ya tan sólo los requerimientos financieros del país prestatario, sino que comenzó a crearse una espiral incontenible de financiamiento, deuda que creaba más deuda.

El problema se agravó en 1973 al entrar en operación el cartel internacional de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), ya que los precios del crudo se incrementaron notablemente, afectando a la mayoría de los países -- latinoamericanos (excepto Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela que en ese año ya eran exportadores de petróleo).

En efecto, este inmoderado aumento en los precios, cuando pasa de 2.29 dólares por barril en 1972 a 10.49 dólares en 1974, repercutió considerablemente en la balanza comercial de los -- países importadores de petróleo, pues sus pagos por compras -- petroleras crecieron de 1,610 millones de dólares en 1973 a --

5,065 millones en 1974, esto es, en sólo un año aumentaron en - 215%, dando origen a un elevado déficit comercial para el conjunto de los países de América Latina, que pasó de 277 millones de dólares en 1973 a 14 000 millones en 1980.

El caso de los países exportadores de petróleo fue diferente, su situación cambió de repente al tener ingresos adicionales considerables por este concepto. Sus ingresos por exportaciones crecieron de 12.000 millones de dólares en 1973 a 58.000 millones en 1981; sin embargo, no hubo disciplina, ni un programa coherente de planificación para la utilización de estos excedentes de divisas. De esta forma de ser países superávitarios --- durante la década de los setenta pasaron a ser deficitarios.

Como hemos visto, poca duda cabe de que los deudores tienen gran parte de responsabilidad en la crisis que enfrentan. Sin embargo, la crisis no habría sido tan profunda ni tan generalizada si no hubiera habido, principalmente del lado del --- financiamiento privado internacional, una amplia y creciente oferta de recursos suministrados principalmente a los sectores públicos de los países, bajo el supuesto de que el riesgo era mínimo en el caso de tales préstamos y dentro del supuesto de que estaban bien invertidos.

Hubo pues, una desafortunada coincidencia de dos procesos - que inicialmente no parecían guardar mucha relación entre sí. - Primero, un conjunto de países que intentó no ajustar sus economías a los altos precios del petróleo y por el contrario elevó sus niveles de gasto público, y segundo, un sistema financiero internacional que sorpresivamente se encontró con un excedente de liquidez cuya colocación resultó fácil otorgándole préstamos a los países ávidos de recursos pero que en realidad no tenían suficiente capacidad económica o fiscal para absorber e invertir bien esos préstamos y para servirlos oportunamente.

Pasado el impacto inicial, fue generándose lentamente una reacción de emergencia ante la crisis. Las soluciones que se - encontraron para hacer frente al problema inmediato se basaron -

en cuatro principios operativos básicos: 1) la reprogramación de de los vencimientos del principal; 2) efectuar acuerdos con el FMI (Stand-by o SAF)³ destinados a estabilizar la economía; 3) se consideró el supuesto de que los países miembros de la OCDE crecerían y que la demanda de exportaciones de los países deudores por parte de la OCDE permitiría a aquellos superar sus problemas de endeudamiento, y 4) otorgar nuevos recursos como complemento de los superávits comerciales originados principalmente por la reducción de las importaciones.

Sin embargo, los acuerdos negociados durante el bienio -- 1982-1983, sólo fueron a corto plazo de tal forma que comenzó a producirse una acumulación inmanejable de vencimientos de -- deudas anteriores renegociadas, además de los vencimientos --- originales de la deuda a años posteriores. Estos acontecimientos mostraron la urgente necesidad de otorgar un tratamiento más - largo en el pago del capital.

Así, en 1984 surgieron los acuerdos de renegociación multianual a largo plazo (MYRA). México negoció en septiembre de ese año el primer acuerdo de este tipo para reestructurar 48.000 millones de dólares que representaban el total de vencimientos de la deuda externa del sector público con bancos comerciales-extranjeros entre 1985 y 1990, asimismo, se logró eliminar la tasa prima que aplicaban los bancos de Estados Unidos y en su lugar se utilizó la tasa certificada de depósito, que es básicamente igual y a veces ligeramente inferior a la tasa LIBOR.

3. Las operaciones de tipo stand-by (entendido como acuerdo de confirmación, crédito provisional o crédito contingente) implican dejar los fondos a disposición del país solicitante, pero en forma condicionada; rigen por seis meses, aunque pueden ser renovados de acuerdo al grado de cumplimiento de las cartas de intenciones.

Las operaciones SAF (servicio ampliado de financiamiento) tienen -- por objeto erradicar las distorsiones más profundas en la estructura pro ductiva y que se manifiestan en los desequilibrios de las balanzas de -- pagos y del propio comercio mundial. Por ello, los programas financiados por el servicio ampliado se extienden por lo general a períodos de 3 --- años, cancelándose en períodos que varían entre 4 y 6 años, después de - efectuado el giro.

Además, se obtuvo un suministro de nuevos recursos financieros y el mantenimiento de líneas de crédito comercial e interbancario acompañadas por acuerdos stand-by del FMI, préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y cuando fue necesario renegociaciones acordadas en el marco del denominado Club de París.⁴

La reprogramación de la deuda ha permitido a los países acreedores convertirse en receptores netos de capitales provenientes de América Latina, también se ha evitado que se generalice entre los países de la región el incumplimiento en los pagos del servicio de la deuda, asimismo, se ha convertido en un excelente negocio para los acreedores debido a las sobretasas y a las comisiones.

Si todo el efecto negativo originado por la pesada carga de la deuda se redujera a la transferencia real de ingresos requerida por el servicio de la deuda externa, el hecho ya sería de por sí extremadamente grave; sin embargo, eso no es todo, la transformación económica que está teniendo América Latina, como resultado de los programas de ajuste orientados a garantizar la capacidad de pago, está erosionando rápidamente la débil autonomía que los países de la región tenían para definir sus programas de desarrollo y políticas económicas, y no sólo eso, sino que han afectado considerablemente los niveles de vida y estabilidad del empleo de la población. Aunque estos sacrificios han sido necesarios para alcanzar la transferencia de ingresos requerida por el servicio de la deuda externa, los costos económicos y sociales han sido extremadamente graves.⁵

4. El Club de París es una organización creada en 1956 por los países de Europa Occidental, Canadá, Estados Unidos, Israel, Japón y otros. En teoría, cualquier país acreedor del mundo puede ser miembro del Club, cuyo objetivo principal es reunir a los países acreedores y deudores y realizar las negociaciones necesarias para lograr la reestructuración de sus adeudos.

5. Véase el capítulo 3, parte 3.2.

Si bien en algunos países se ha logrado éxito limitado en generar excedentes comerciales para hacer frente al servicio de la deuda, el ajuste realizado ha ido en detrimento de nuestro desarrollo. En efecto, como resultado de la crisis y a pesar de innegables esfuerzos de ajuste, el ingreso per cápita de los países en desarrollo se ubica a niveles de 1976.

Los gobiernos de los países industrializados no han hecho los esfuerzos necesarios para lograr un ambiente económico -- internacional favorable al crecimiento. Los organismos financieros internacionales tampoco han desempeñado el papel que les corresponde en la vigilancia de las políticas de los principales países desarrollados, ni han aportado los recursos necesarios. Los mecanismos de financiación compensatoria no han --- podido atenuar los efectos de la drástica caída de los precios de los productos básicos.

Las limitaciones de la estrategia seguida para resolver el problema de la deuda deben reconocerse y superarse. A pesar de los esfuerzos de ajuste realizados, el coeficiente resultante de asociar el servicio de la deuda externa como proporción de las exportaciones continúa siendo elevado (36% en 1986); el crecimiento no se ha recuperado y no se ha logrado el retorno al crédito voluntario (Véase cuadro 2.2).

No es fácil llegar a conclusiones definitivas sobre lo que ha sido la experiencia de la crisis del endeudamiento externo. El señor Kaletsky, sostiene que la actual crisis confirma una lección que se ha repetido una y otra vez durante casi cinco siglos, con toda regularidad, "la historia reciente indica que, en lo que se refiere a los préstamos soberanos, los desastres han ocurrido en ciclos de cincuenta años, tan predecibles que resulta casi rutinario. Así, los deudores de hoy se encuentran entre los países que incumplieron en la década de 1930, en la de 1870, y en ciertos casos, en la de 1820."⁶

6. Kaletsky, Anatole, Los costos de la moratoria, Editorial Grijalbo, -- México, 1987, p. 15.

Cuadro 2.1

Crecimiento y aplicación de la deuda externa latinoamericana, 1978-86
(Miles de millones de dólares)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Total
Deuda externa total	161.3	196.8	241.5	293.5	331.0	353.3	366.5	376.6	392.9	
Aumento de la deuda	30.9	35.5	44.7	52.0	37.5	22.3	13.2	10.1	16.3	262.5
Intereses pagados	10.2	13.6	18.2	27.2	38.8	34.4	36.3	34.8	30.5	244.0
Balanza comercial	-3.3	-1.2	-1.5	-2.2	7.3	30.1	37.7	33.4	18.2	118.5
Fuga de capitales	4.9	1.5	14.0	20.4	24.1	14.0	5.8	4.8	3.7	93.2

Fuente: Elaborado con base en datos del BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informes 1983-87; CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1987; y Morgan Guaranty Trust, World-Financial Statistics, 1986.

De nuestra parte, la actual crisis ha fortalecido al menos las siguientes tres convicciones:

1) Los países no tienen una ilimitada capacidad de absorción de financiamiento externo que les permita aprovechar adecuadamente todos los recursos que en un momento dado se les pueda ofrecer. No se debe confundir una situación en la que la absorción de un país, medida ésta en términos de consumo e inversión, es superior a su ingreso, con otra situación muy distinta en la que la capacidad de absorción de inversiones pone límites a la cantidad total de recursos que se puedan aprovechar económicamente. Es decir, si hay financiamiento adicional, la absorción total puede exceder el ingreso, pero la disponibilidad de financiamiento, por sí sola, no asegura el uso económico de esos recursos. Si el financiamiento externo no viene condicionado a

la factibilidad económica de proyectos específicos de inversión y si, por lo tanto, el factor riesgo no se toma en cuenta por parte del acreedor y del deudor, es altamente probable que se concedan algunos préstamos que no son recuperables. De otra -- parte, si el financiamiento fluye fácilmente, es altamente pro bable también que los países no adopten las mejores políticas-económicas para que sean éstas las que atraigan los recursos y las que aseguren el uso eficiente de los mismos.

2) Los sectores públicos de los países no tienen una ilimitada capacidad fiscal para extraer vía impuestos el ahorro -- doméstico necesario para servir o atender el financiamiento -- externo que se les ofrezca. Los déficit fiscales, por lo tanto, rara vez contribuyen a elevar el total de la inversión. Ni el crédito interno ni el crédito externo pueden ser substitutos -- o alternativas permanentes a la disciplina fiscal.

3) Los préstamos externos se deben pagar con divisas y por ello toda decisión de endeudamiento externo debe estar vinculada a un marco de política económica general que asegure tanto la rentabilidad de las inversiones como la generación de las divi sas suficientes para servir los préstamos externos. El manteni miento de una política cambiaria realista es desde luego indis pensable para alcanzar este objetivo.

Si todo lo anterior tuviera que ser resumido en una --- recomendación, ésta sería la de que los países tienen que tener una política propia de financiamiento externo que haga parte -- de su política macroeconómica global, y donde una adecuada --- programación financiera-presupuestal, monetaria, crediticia y cambiaria asegure un mínimo de consistencia y coherencia interna entre objetivos, recursos e instrumentos adoptados.

2.2 POLITICAS, INSTRUMENTOS Y EXPERIENCIAS DE ALGUNOS PAISES DE LA REGION

2.2.1 ARGENTINA

La Argentina ha sobrellevado un prolongado período de persistente inflación, acelerada en forma intermitente. En los años que van de 1982 a 1986, el índice promedio de los precios al consumidor -- fue de 360% anual. Durante este lapso se adoptó un gran número de programas de estabilización los cuales no lograron los resultados esperados y eventualmente se volvieron insostenibles.

Hasta 1981, los militares que tomaron el poder en 1976 -- mantuvieron la moneda artificialmente sobrevaluada, esta política -- permitió controlar ligeramente el aumento de los precios y --- reducir significativamente la tasa de inflación en 1980. En los años que siguieron, las consecuencias de la política desarrollada -- se hicieron sentir con toda crudeza, la espiral inflacionaria se reactivó y la moneda sufrió fuertes devaluaciones frente al --- dólar.

Cuadro 2.2

Argentina: Evolución anual de los precios al consumidor y tipo de cambio nominal, 1978-86

Año	Índice de precios al consumidor ¹	Tipo de cambio nominal Cotizaciones ²
1978	169.8	0.6
1979	139.7	0.10
1980	87.6	0.18
1981	131.2	0.44
1982	209.7	2.59
1983	433.7	10.53
1984	688.0	67.65
1985	385.4	601.81
1986	81.9	943.03

1. Variación porcentual respecto al mismo período del año anterior.

2. Unidades de moneda nacional por dólar.

FUENTE: FMI. International Financial Statistics, 1982-86

Los efectos de la crisis se reflejaron en las actividades - de todos los sectores, en 1982 el agropecuario fue el único que logró un crecimiento del 6.9%; el minero, manufacturero y de la - construcción mostraron una fuerte contracción del 0.7, 4.7 y 19.8 por ciento, respectivamente, el resultado neto de estos aconteci- mientos fue una nueva caída del PIB del 5.2% y un marcado creci- miento de la tasa de desempleo.

Cuadro 2.3

Argentina: Producción real, 1980-86
(Tasas de crecimiento)

Sector	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
PIB Total ¹	0.7	-6.5	-5.2	3.4	2.4	-4.7	6.0
Agropecuario ²	-6.4	1.9	6.9	1.9	3.7	-1.7	-0.9
Minero ²	3.8	0.2	-0.7	3.2	-0.9	-0.2	n.d
Manufacturero ²	-3.8	-16.0	-4.7	10.8	4.0	-10.5	12.8
Construcción ²	6.4	-13.9	-19.8	-6.8	-20.1	-6.8	8.8

1. A precios de mercado.

2. A costo de factores.

n.d. No disponible.

FUENTE: Elaborado con base en datos del BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informes, 1986 y 1987.

La crisis se agudizó al iniciarse el conflicto bélico del - Atlántico Sur en abril de 1982, las repercusiones que tuvo en - la economía y en la sociedad argentina fueron enormes, el --- comercio exterior se redujo significativamente, la demanda de - particulares por divisas aumentó, lo cual aceleró el proceso - de devaluación efectiva de la moneda, asimismo, el Gobierno -- tuvo que incurrir en gastos no presupuestados, contribuyendo - a agravar los problemas del déficit fiscal y su financiamiento.

Cuadro 2.4

Argentina: Balanza Comercial, 1980-87
(Millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987p
Exportaciones	8.020	9.169	7.157	7.834	8.072	8.396	6.849	6.400
Importaciones	9.398	8.414	4.573	4.123	4.132	3.766	4.300	4.950
Balanza - comercial	(1.378)	755	2.584	3.711	3.940	4.630	2.549	1.450

p. Cifras preliminares.

FUENTE: Elaborado con base en datos del BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informes 1986 y 1987, y CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana 1987.

Con objeto de afrontar la crisis, el Gobierno del General-Galtieri adoptó una nueva política económica, que consistió en: 1) implantar una reforma financiera; 2) restringir las importaciones; 3) disminuir los controles sobre el gasto público para hacer frente a la crisis y permitir una reactivación de la inversión pública e incrementar los salarios, y 4) otorgar la alternativa a los deudores con el exterior de traspasar su deuda al Estado.

Este programa dio como resultado una notable reducción de las importaciones, lo que originó un significativo crecimiento del superávit comercial en el segundo trimestre de 1982; un aumento de la demanda y una ligera recuperación de la actividad productiva. Sin embargo, a partir del segundo semestre de ese año, la inflación se reactivó nuevamente, en julio alcanzó una tasa nunca antes registrada desde 1976. Además, se hizo evidente la incapacidad de la economía para cumplir con el servicio de la deuda externa, que a fines de 1982 alcanzó 43.634 millones de dólares.

La imposibilidad de cumplir con los vencimientos de los compromisos externos, se explica principalmente por la fuerte caída en la entrada neta de capitales y créditos externos, y

por la disminución en las reservas internacionales que pasaron de 10.000 millones de dólares registrados en 1979 a sólo 3.700 millones en 1982.

Cuadro 2.5

Argentina: Deuda externa total, 1980-87
(Millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987p
Deuda Total	27.162	35.671	43.634	46.500	47.821	49.297	51.500	54.500
Servicio de la deuda ¹	4.676	6.307	7.321	8.562	6.263	8.269	6.135	3.597
Intereses/ exportaciones de bienes (%)	22.0	35.5	53.6	58.4	57.6	51.1	53.0	56.2

1. Intereses y amortización.

FUENTE: Elaborado con base en datos del BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informes 1986 y 1987; CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana 1987; y Morgan Guaranty Trust, World Financial Statistics, 1986.

A fines de 1982, se adoptó una nueva política económica, la cual tenía por objeto reestablecer la normalidad en el cumplimiento de la deuda con el exterior y estimular la recuperación de la economía en general. Para ello se buscó el reescalamiento del servicio de la deuda externa del país y la asistencia del FMI.⁷ Las gestiones para este programa se iniciaron a fines de 1982 y el acuerdo se aprobó en enero de 1983. En conjunto el FMI aportaba créditos por un valor de 2.182 millones de dólares, consistente en un préstamo contingente por 1.600 millones y un préstamo compensatorio por 582 millones. A fin de obtener esos

7. La asistencia del FMI permitiría eliminar los retrasos existentes --- hacia 1982 de 2.500 millones de dólares, en un plazo máximo de 6 meses a partir de la firma del convenio con dicho organismo.

créditos el Gobierno se comprometió a: 1) unificar los mercados cambiarios y el ajuste del tipo de cambio a un ritmo que evitara el deterioro de la paridad real de la moneda; 2) reducir el déficit fiscal a un nivel que no excediera 2.1% del PIB en 1983, con un programa de inversión pública equivalente al 10% del PIB, y 3) lograr un crecimiento del PIB del 5% y reducir la inflación a 160%. Adicionalmente se negoció con un grupo de bancos acreedores un préstamo puente por 1.100 millones de dólares, y el Banco de Pagos Internacionales (BPI) otorgó al Gobierno un préstamo de emergencia por 500 millones.

Aunque no se lograron alcanzar las metas programadas para 1983, la economía argentina comenzó a mostrar leves signos de recuperación. El crecimiento fue de 3.4%; el sector manufacturero lo hizo en 10.8% en términos reales y los sectores agropecuario y minero en 1.9 y 3.2% respectivamente. Por su parte las exportaciones crecieron más del 9% en términos reales, y el consumo se incrementó notablemente como resultado del aumento de los salarios reales. En tanto la tasa de inflación se redujo del 16% (tasa mensual) en enero, al 9 por ciento en mayo, siendo esta última la tasa mensual más baja de los 10 meses anteriores.

Durante los 5 primeros meses del año este conjunto de medidas de política dio resultados positivos, sin embargo, los notables incrementos salariales y la expansión monetaria asociada al creciente déficit del sector público -que llegó al 14% del PIB- invirtieron esa tendencia y para fines de 1983, la inflación alcanzó una tasa de 434%, nivel notablemente superior al promedio anual de 143% correspondiente al período 1980-1982 (véase cuadro 2.2).

La deuda externa ascendió a 46.500 millones de dólares (lo que representó el 71% del nivel registrado en 1980). El servicio de la deuda creció alrededor de 17%, debido principalmente al aumento de las tasas de interés internacionales y a la estructura de corto plazo de la deuda externa (véase cuadro 2.5).

La crisis económica se hizo evidente cuando a mediados de 1983, el gobierno inició nuevas negociaciones con un consorcio de bancos privados a fin de obtener un préstamo por 1,500 millones de dólares. Para su desembolso, la banca internacional estableció tres requisitos fundamentales: 1) liberar los activos británicos, los cuales habían sido congelados desde la que comenzó la Guerra de las Malvinas a principios de 1982; 2) cumplir con los compromisos atrasados en los pagos de la deuda externa, y 3) otorgar concesiones a los acreedores en los reclamos a empresas que habían dejado de pagar sus deudas.

Estas medidas provocaron una fuerte agitación social, que originó la postergación del desembolso del préstamo, provocando el incumplimiento en el pago del servicio de la deuda. Ante esta situación la banca privada decidió otorgar el primer tramo del préstamo por 500 millones el 30 de noviembre, lo cual permitió realizar pagos atrasados del primer préstamo puente de la banca privada internacional y cubrir las obligaciones pendientes hasta septiembre.

El Gobierno democrático del Presidente Raúl Alfonsín -que tomo posesión en diciembre de 1983-, enfrentó una situación económica extremadamente difícil. La Administración anterior había permitido un considerable aumento del déficit fiscal que debía ser cubierto mediante créditos del Banco Central. Además, la mayoría de los grupos sociales aspiraban a una mejora en su nivel de vida, después de un prolongado período de estancamiento económico. A ello se sumó la pesada carga de la deuda externa y fuertes presiones inflacionarias.

La política adoptada por el Gobierno del doctor Alfonsín, se orientó inicialmente a reestablecer la confianza de la población. Se propuso reducir y controlar la inflación; reactivar los sectores productivos; mejorar los salarios, y fortalecer el sector externo.

Para lograr esos objetivos, se adoptó la llamada "política de ingresos", la cual se basó en la concertación de acuerdos ---

con las empresas más importantes del país para la fijación de los precios. Asimismo, se propuso mejorar los salarios reales, mediante pautas de incremento mensual con reajustes retroactivos.

Para corregir el déficit del sector público se procedió a contener el gasto público imponiendo un límite a los créditos del Banco Central; se congelaron las plazas vacantes y se redujeron las transferencias a las empresas públicas y a las provincias.

Para aumentar los ingresos gubernamentales, se procedió a gravar a los empresarios con impuestos adicionales a los salarios y al Seguro Social y se incrementó el precio de los combustibles en 70% en términos reales.

A pesar de haber logrado una ligera recuperación en la -- producción en términos reales durante el primer semestre de -- 1984, el problema de la deuda externa continuó siendo el aspecto dominante de la crisis económica argentina.

"Durante el primer semestre de 1985, se continuó con la - política de ajuste gradual iniciada en 1983, caracterizada por la acentuación de controles de precios. Posteriormente se trató de flexibilizar dicho control y se impuso una limitación cuantitativa a los ajustes de salarios, se aplicó también una ---- reforma financiera con mayor intervención del Gobierno en el - mercado monetario, hecho que ocasionó una nueva alza de las -- tasas de interés en términos reales."⁸

No obstante, la inflación mantuvo una marcada tendencia - ascendente, en junio de 1985 el índice de precios al consumidor - con respecto al mismo mes del año anterior sobrepasaba el 1.100 por ciento, semejante nivel de inflación amenazaba con acelerarse -- hacia una abierta hiperinflación.

Bajo estas circunstancias se hizo evidente que la economía -

8. BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1986, --- Washington, D.C., p. 206.

no podía funcionar con esos niveles de inflación. La inestabilidad de los precios no permitía, ni a los particulares ni a las empresas, hacer planes más allá de un futuro inmediato. Esto -- alteró la inversión y la producción; la estabilización era entonces una condición previa para la recuperación duradera y para sentar las bases de una política de crecimiento efectivo. También se comprendió que esa estabilización debía ser rápida, una desinflación lenta sería difícil de manejar y podría generar -- durante un largo período precios muy volátiles y una contracción de la actividad económica.

En esas circunstancias, y ante la posible ineficacia de adoptar una estrategia de cambio gradual, el Gobierno anunció el -- 14 de junio de 1985, un nuevo programa de estabilización, denominado Plan Austral, con el objetivo primordial de detener o -- atenuar el acelerado proceso inflacionario.

El análisis de éste Plan puede hacerse desde distintos ángulos y a la luz de objetivos diversos, para los fines del presente estudio se analiza como política de shock antinflacionario. En función de lo anterior se deja de lado el examen de los efectos que tuvo sobre la producción, la redistribución del ingreso y salario real, la inversión, el empleo y sobre el sector externo.

Para aumentar los ingresos fiscales, antes de la puesta en operación del Plan, se adoptaron las siguientes medidas:

1) reducción en el plazo para recaudar el impuesto al valor agregado (IVA) de 55 a 40 días. Esta medida permitió obtener un doble ingreso en junio, ya que en ese mes vencían los períodos -- del 1º al 31 de marzo y del 1º al 30 de abril (véase cuadro 2.6)

2) aumento de las tarifas de los servicios del sector público. Entre -- el 1º de marzo y el 12 de junio se incrementaron hasta en 108% en -- promedio.

3) emisión anticipada de dinero en junio para pagar los -- gastos públicos del mes. Esta medida se instrumentó con el fin de no romper el compromiso de no emisión después de implantar -- el Plan. y 4) devaluación de la moneda, con aumento en los ar -- celes de importación.

Cuadro 2.6

Ingresos de la Tesorería, mayo-julio 1985
(Millones de australes)

Impuesto	Niveles			Crecimiento (%)	
	mayo	junio	julio	junio/mayo	julio/junio
IVA	28.7	29.3	76.0	2.1	159.4
Comercio Exterior	77.1	80.4	180.3	4.3	124.3

FUENTE: Banco Central de la República Argentina (BCRA).

La implantación del Plan Austral significó el previo reconocimiento -si bien nunca explicitado- del fracaso de las ---- políticas gradualistas aplicadas durante los primeros 18 meses de gobierno del Presidente Alfonsín. Se requería una política- de shock acorde con la gravedad de la situación.

Considerando que una desinflación abrupta podría haber -- creado graves consecuencias a la economía, se creó una nueva - moneda -el austral- y una escala de conversión que fijaba una- tasa de equivalencia entre el austral y el peso, esta escala - se aplicaría en la cancelación de deudas en pesos o ajustadas- mediante índices que reflejaban la inflación anterior a la --- reforma (el circulante y los depósitos a plazo fueron legalmente convertidos en australes a una tasa de 1.000 por 1).

Como todo programa de estabilización, el Plan Austral -- tenía objetivos explícitos e implícitos, los primeros eran: 1) eliminar la indexación de la economía, que provocaba la infla- ción; 2) atenuar o eliminar las expectativas inflacionarias; - 3) controlar la economía e influir sobre el nivel de las prin- cipales variables macroeconómicas (déficit fiscal, emisión --- monetaria, producción, consumo, inversión, comercio exterior, - financiamiento externo e interno, etc.); 4) alcanzar el --- equilibrio en el sector externo, y 5) hacer efectivo el ajuste - fiscal y monetario.

Dentro de este paquete de medidas económicas se encontraban algunos objetivos implícitos: lograr credibilidad y confianza de los agentes económicos internos, de los acreedores externos y de posibles inversionistas extranjeros; poder cumplir con el --ajuste fiscal, monetario y externo convenido con el FMI; y ---alcanzar una mayor estabilidad económica.

En la primera etapa del Plan -de julio de 1985 a marzo de 1986- -se congelaron precios, salarios, tarifas y tipo de cambio (con excepción de la tasa de interés del mercado libre).

Los primeros resultados del Plan fueron alentadores. La -inflación disminuyó significativamente. El aumento de los precios al-consumidor se redujo del 26.2% en promedio mensual en enero--junio de 1985, a un ritmo del 3.1% por mes entre julio y diciembre de ese-año (véase cuadro 2.7).

Cuadro 2.7

Argentina: Evolución mensual de los precios al consumidor, 1980-86

Mes	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ene	7.2	4.9	11.9	16.0	12.5	25.1	3.0
Feb	5.3	4.2	5.3	13.0	17.0	20.7	1.7
Mar	5.8	6.0	4.7	11.3	20.3	26.5	4.6
Abr	6.2	7.9	4.2	10.3	18.5	29.5	4.7
May	5.8	7.5	3.1	9.1	13.0	25.1	4.0
Jun	5.7	9.4	7.9	15.8	22.2	30.5	4.5
Jul	4.6	10.2	16.3	12.5	18.3	6.2	6.8
Ago	3.4	7.9	14.7	17.2	22.8	3.1	8.8
Sep	4.5	7.1	17.1	21.4	27.5	2.0	7.2
Oct	7.6	5.8	12.7	17.0	19.3	1.9	6.1
Nov	4.7	7.2	11.3	19.2	15.0	2.4	5.3
Dic	3.8	8.8	10.6	17.7	19.7	3.2	4.7

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Esta brusca reducción de la inflación estuvo acompañada - de una gradual recuperación de la producción en los últimos -- meses de 1985, después de haberse producido una notoria contracción al inicio del Plan. El PIB mostró un crecimiento del 4.7% durante el cuarto trimestre de 1985 con respecto al trimestre anterior debido principalmente al crecimiento del producto en la industria manufacturera, que fue del 13.1 por ciento.

Cuadro 2.8

Argentina: PIB total, 1980-87
(Millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
TOTAL	67144	62780	59515	61544	63023	60251	63866	65143
Tasa de crecimiento (%)	3.7	-6.5	-5.2	3.4	2.4	-4.4	5.9	2.0

FUENTE: Elaborado con base en datos del BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informes 1983-1987 y CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana 1987.

Durante 1986, se continuó con la política antinflacionaria adoptada, las políticas monetaria, cambiaria, fiscal y de ingresos estuvieron orientadas a mantener una moderada tasa de crecimiento de los precios.

Hasta marzo de ese año, se mantuvieron congelados los ---- precios nominales de los bienes y servicios como parte de los objetivos iniciales del Plan. En abril, debido a fuertes pre--cisiones en la economía, el Gobierno implantó una serie de medidas que integraban la segunda etapa del Plan; entre las cuales --- figuraban la devaluación de la moneda, cuya paridad pasó de 80 a 83 centavos de austral por dólar e incrementos en los precios de los combustibles y de los salarios.

A partir de entonces, la tasa de inflación comenzó a ---- evidenciar un notable crecimiento, a tal punto que pasó de 3.2 por ciento en promedio mensual durante el primer trimestre, a-

4.4 por ciento en el segundo y a 7.6 por ciento en el tercer trimestre; en estas condiciones fue necesario adoptar a partir de septiembre una política de "minidevaluaciones" periódicas para evitar que el austral quedara sobrevaluado en relación al dólar. Asimismo, se establecieron nuevas pautas para el incremento de los precios y de las tarifas de los servicios públicos, al mismo tiempo se concedieron aumentos trimestrales en los salarios.

En noviembre, se adoptaron nuevas medidas de ajuste; se redujo la burocracia; se racionalizó el gasto público, y se creó un holding de empresas públicas productoras de bienes y servicios (Empresa nacional de telecomunicaciones; Yacimientos petroleros; Gas del Estado y Ferrocarriles argentinos), simultáneamente, la política monetaria se condicionó para abatir la inflación, utilizando la tasa de interés como variable de ajuste; con esta medida se logró disminuir gradualmente el proceso inflacionario.

Sin duda alguna, durante 1986, el Plan Austral contribuyó significativamente a la estabilidad en la economía y la confianza en el exterior.

Sin embargo, el proceso inflacionario se intensificó a partir de 1987, durante el primer trimestre la tasa de incremento de los precios al consumidor fue de 8% en promedio mensual,

En junio, el Gobierno, puso en marcha estrictas medidas económicas para frenar el repunte inflacionario. Estas medidas incluyeron un aumento de 6 por ciento en las tarifas de los servicios públicos (energía, ferrocarriles, correos y teléfonos), y ajustes de los tipos de interés para los créditos e inversiones a plazo fijo, lo que originó severas críticas de los sindicatos y de los empresarios.

El Banco Central argentino también efectuó una fuerte devaluación del austral en junio (11% sobre el dólar).

A pesar de las medidas adoptadas, la inflación lejos de disminuir se ha incrementado. En julio, registró un alza de 10%, la más alta desde que se puso en marcha el Plan Austral la tasa acumulada hasta ese mes fue de 57.8%, más del doble de lo previsto por el Gobierno para todo el año.

En estas circunstancias, el Gobierno anunció el 20 de julio una nueva estrategia económica que consistió en: incremento - en los precios de los combustibles y del transporte, en los - impuestos de bienes suntuarios y en las tasas de interés, --- devaluación periódica del austral respecto al dólar para --- favorecer las exportaciones, esta medida se acompañó del cierre de 38 casas de cambio, y eliminación de los impuestos a la -- exportación de varios productos agropecuarios.

A pesar de las medidas adoptadas, los resultados obtenidos en 1987, no son del todo alagadores. Las finanzas públicas --- disminuyeron drásticamente; el déficit fiscal fue de casi 9% del PIB; la balanza comercial aunque registró un superávit de casi 1,500 millones de dólares fue inferior al previsto por - el Gobierno de 2,500 millones y la inflación se aceleró considerablemente revirtiéndose así el notable descenso que había - experimentado entre mediados de 1985 y principios de 1986, --- como resultado de la aplicación del Plan Austral.

El Plan Austral, en suma, ha contribuido significativa-- mente a la estabilidad en la economía, pero debe seguir -- enfrentando fuertes restricciones estructurales que no pueden ser superadas en el corto plazo. Habría que añadir que cualquier política antinflacionaria está sujeta al problema de la deuda externa; en tanto no se alcance una solución a largo plazo, no será posible resolver prácticamente nada, ya que la inflación es una consecuencia del ajuste de los recursos que demanda el pago de la deuda y del nuevo endeudamiento, así como de la -- política de precios con la que los empresarios corrigen en -- forma permanente su rentabilidad.

2.2.2 BRASIL

Durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial la política económica adoptada por Brasil se orientó al desarrollo de un modelo económico de tipo desarrollista -- autoritario. Este modelo estuvo muy ligado al endeudamiento, a la inversión en la industria pesada y a las exportaciones. A lo largo de estos años se logró una articulación muy importante entre el capital nacional con el capital extranjero. Se instalaron cerca de 7,000 empresas transnacionales y unas --- 10,000 nacionales, todas ellas en conjunto conformaron el --- nuevo modelo de desarrollo del país.

Así, la industria se tornó el sector más dinámico de la economía brasileña, presentando tasas de crecimiento superiores a las del resto de la economía. Durante el período 1950-1980, el sector manufacturero creció a una tasa media anual de 8.4%.

En consecuencia, se alteró la participación de los sectores en la composición del producto nacional, con la elevación de la participación del sector industrial que, responsable de un cuarto de su valor en 1950, se tornó generador de un tercio de la producción de 1980. En contrapartida el sector agropecuario perdió importancia relativa reduciendo su participación - del 25% en 1950 a 13% en 1980.

El aumento en el grado de industrialización se dio en -- forma marcada hasta mediados de la década de los setenta. De 1975 a 1980, el proceso de industrialización se mantuvo estancado, debido principalmente a los aumentos en los precios del petróleo, a las tasas de interés internacionales y a la expansión del déficit del sector público, durante este período la inflación también creció en forma acelerada, pasando de una - tasa media de crecimiento relativamente estable de 56.5% en - 1975 a 91.2% en 1981. Además, el acelerado crecimiento del PIB -al menos en el corto plazo- tuvo el efecto negativo de aumentar la dependencia del Brasil del petróleo importado. Durante-

el bienio 1979-1980, las importaciones se incrementaron más - del doble, de 4,100 millones de dólares a fines de 1978 a --- 9,400 millones en 1980.

Por otra parte, en vista del poco esfuerzo que se hizo - para contener el crecimiento de la demanda agregada, la deuda exter na total continuó su rápido aumento hasta alcanzar 68,354 --- millones de dólares a fines de 1980, mientras que los pagos - por servicio de la deuda ascendieron a 13,000 millones en ese año, lo que representó en 34% de las exportaciones de bienes- y servicios.

Entre 1982 y 1984, el PIB creció a una tasa promedio --- anual de 1.4 por ciento; la inversión bruta de capital fijo - como proporción del PIB descendió de 21% en 1982 a 16% en 1984; los salarios reales disminuyeron; el crédito externo se res-- tringió y la economía se estancó sin que se resolviera el --- problema crónico de la inflación.

Cuadro 2.9

Brasil: Principales indicadores económicos, 1980-86

Año	PIB (%)	Inversión bruta como % del PIB	Precios al consumidor ¹	Tipo de cambio (m.n por dólar) ²	Salario mínimo ³
1980	7.2	22.5	95.3	52.7	-1.3
1981	-1.6	21.2	91.2	93.1	0.5
1982	0.9	21.2	97.9	179.4	-11.4
1983	-2.4	15.9	179.2	576.4	-14.8
1984	5.7	14.1	203.3	1,845.4	12.2
1985	8.3	14.3	228.0	6,204.9	0.1
1986	8.2	13.3	58.4	13,605.4	8.1

1. Variaciones de diciembre a diciembre.

2. Promedio anual.

3. Tasa de crecimiento.

FUENTE: Elaborado con base en datos del BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informes 1983, 1986 y 1987, y CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana 1987.

En el segundo semestre de 1985 el nuevo Gobierno civil - brasileño instrumentó el primer Plan de Desarrollo Nacional - de la nueva República 1986-1989; los principales elementos del Plan consistieron en: 1) alcanzar elevados niveles de crecimiento económico; 2) introducir una gama de reformas básicas-institucionales y fiscales en el sector público, y 3) reducir la pobreza.

Para alcanzar estos objetivos, en el último trimestre de 1985 se adoptó un programa económico de tipo expansionista.- El resultado en ese año fue una tasa de crecimiento del PIB - de 8.3%; un déficit presupuestal como porcentaje del PIB de - sólo 4% y un superávit comercial de 12,466 millones de dólares. No obstante, la inflación se aceleró significativamente alcan^zando una tasa anual de 228 por ciento.

El supuesto fundamental de la política brasileña era que la inflación tenía una naturaleza esencialmente inercial, "se partía de la base que cualesquiera que hubiesen sido las causas originales de las alzas de los precios en el pasado, en - los últimos años éstas obedecían principalmente al efecto de- expectativas inflacionarias firmemente arraigadas y a la exis^tencia de un sistema generalizado de indización.

En estas circunstancias, cualquier perturbación -de --- demanda o de oferta- que, en teoría debiese provocar un aumento transitorio en el nivel de precios, conducía en la práctica a una elevación permanente del ritmo de la inflación. Por otra- parte, en ausencia de cambios exógenos, el sistema de indización y las expectativas inflacionarias hacían que las alzas de los- precios en un período dado tendiesen a repetir las del período - anterior, rasgo éste que constituía la manifestación básica -- del carácter inercial del proceso inflacionario."⁹

9. CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana 1986, en El - Mercado de Valores, año XLVII, núm. 3, México, enero 19 de 1987, p. 57.

En este sentido, los métodos ortodoxos para combatir la inflación; como la restricción monetaria y recortes al gasto público podrían contribuir a una disminución del índice inflacionario pero no resolverían el problema estructural.

Por lo tanto, era necesario aplicar una rigurosa política de deflación. A partir de este supuesto básico, el Presidente José Sarney decretó el 28 de febrero de 1986 un drástico Programa de Estabilización Económica, denominado "Plan Cruzado", con efecto a partir del 1º de marzo, y cuyo objetivo principal era eliminar la inflación y restaurar el poder adquisitivo de la moneda. Los elementos principales del Plan fueron:

1. Creación de una nueva moneda, el cruzado (Cz\$), que reemplazó al cruzeiro (Cr\$) a razón de Cz\$ 1 por Cr\$ 1,000. Además la paridad de la nueva moneda se fijó en Cz\$ 13.88 por dólar. El cruzeiro continuó circulando en paralelo con el cruzado, con devaluaciones programadas de 15% mensual.

2. Congelamiento general de precios y del valor de todos los documentos negociables expedidos por la Tesorería Federal, antes de marzo de 1986 --- éstos documentos eran conocidos como Obligaciones Reajustables del Tesoro Nacional (ORTN), después del primero de marzo se eliminó el término "reajutable" los documentos se convirtieron en Obligaciones del Tesoro Nacional (OTN) con un valor fijo.

3. Los salarios se convirtieron a cruzados, conforme al nivel promedio de estos en los últimos seis meses más un 8% -excepto el salario mínimo reglamentario, el cual tuvo una bonificación de 15%. Los salarios se mantendrían congelados a este nivel a menos que los precios aumentaran en más de 20 por ciento.

4. Las rentas y los pagos hipotecarios se someterían a un solo ajuste, después del cual se congelarían durante un año.

5. Se eliminó la corrección monetaria para la mayoría de las inversiones y los contratos. Sólo las cuentas de ahorro mantenían corrección monetaria más una tasa de interés de 6% anual.

Los primeros resultados fueron notables. En febrero, los precios habían aumentado en 15%, es decir, a una tasa anual de

más de 400%. Durante los seis meses siguientes a la instrumentación del Plan, los aumentos en los precios promediaron entre 1.0 y 1.5 por ciento, lo que significó una tasa anual de más - de 20% -no de cero como lo prometió el Presidente Sarney- pero de cualquier manera fue una reducción considerable. Sin embargo, ésta sólo reflejaba el comportamiento de los precios que formaban parte de la canasta básica de precios al consumidor.

Por otra parte, apenas transcurridos diez días de la --- introducción del Plan, el Gobierno se vio obligado a modificar su política salarial. Con el Decreto original, los salarios se habían congelado hasta la fecha de renegociación de cada ---- contrato, y las renegociaciones se limitaron sólo a aumentos por productividad, no por inflación. Según la modificación 60% del aumento de la inflación entre el primero de marzo y la fecha - de renegociación se otorgaría automáticamente a los trabajadores mientras que el 40% restante se podía negociar por separado.

El consumo tuvo un enorme crecimiento, sobre todo de --- bienes duraderos y de automóviles. Durante los primeros tres - meses del Plan, las ventas al menudeo aumentaron notablemente -- -comparadas con el mismo mes de 1985- 19% en marzo; 19.3% en - abril, y 33.3% en mayo.

Lo anterior, se debió a varios factores fundamentales: el aumento inmediato de los salarios reales; las bajas tasas de - interés para créditos domésticos; una liberación de la demanda que había sido reprimida por la reducción del poder de compra de los años anteriores, y una disminución de la oferta en --- varios sectores -principalmente en las industrias automotriz y cigarrera- originada por la congelación de precios.

"Con el objeto de resolver estos problemas, el Gobierno - puso en ejecución un programa de préstamos obligatorios en --- julio de 1986, que tenía por objeto reducir no sólo la demanda - sino también ayudar a financiar el programa multianual de --- inversiones. El programa consistía esencialmente en recargos - muy elevados sobre las ventas de gasolina, alcohol combustible

y automóviles nuevos."¹⁰ Al mismo tiempo se anunció una serie de medidas tendientes a fomentar el ahorro. Las tasas de interés de depósitos hipotecarios se mantuvieron a un nivel de 6% (más corrección monetaria), pero se ofreció mayor flexibilidad para retirarlos. Además, se autorizaron nuevos instrumentos de ahorro público y bancario con tasas flotantes de rendimiento. Se estableció el Certificado de Tesorería, con tasas flotantes (a --- plazo mínimo de 378 días y tasas ajustables cada 63 días). Después de la eliminación de la corrección monetaria automática, se pretendía con tasas flotantes proteger tanto al prestamista como al prestatario de cambios inesperados en las tasas de --- interés y/o inflación.

Sin embargo, ante la perspectiva de "inflación cero", los ahorradores no vieron atractivo retener sus depósitos en los - bancos, prefirieron destinar sus fondos al consumo (entre --- marzo y junio, se gastaron alrededor de 3,400 millones de ---- dólares).

En noviembre, después de las elecciones, se anunciaron -- nuevas medidas que constituyeron un aparente "Plan Cruzado II", las más importantes fueron: incremento en las tarifas de los - servicios públicos y en los bienes suntuarios, y un cambio en el método de cálculo del índice de precios al consumidor para -- restringirlos sólo a una canasta de bienes de consumo popular. - Estas medidas tenían por objeto frenar "boom" de consumo, ya - que para finales de 1986 se había pronosticado un crecimiento del PIB de 11%.

No obstante, "a pesar de la adopción de estas medidas, la situa-- ción económica de Brasil resultó cada vez más precaria. Las tasas de ---- interés subieron a más de 400% a fines de 1986 y siguieron aumentando a un ritmo más acelerado a principios de 1987...las expectativas inflacionarias fueron alimentadas especialmente por la legislación adoptada a finales de 1986, en que restituía parcialmente la corrección monetaria en la economía

10. BID. op. cit., Informe 1987, p. 265.

así como por los nuevos incrementos salariales otorgados a los trabajadores industriales a principios de 1982."¹¹

Debido a la pérdida del control inflacionario y al grave y simultáneo deterioro de las cuentas externas, "las autoridades abandonaron el Plan Cruzado en febrero y liberaron casi todos los precios con el objeto de absorber el exceso de demanda y corregir las graves distorsiones en el sistema de precios. Sin embargo, la reactivación de las expectativas inflacionarias -- suscitada por estas medidas y los efectos de proliferación de los mecanismos de indización elevaron el ritmo mensual de aumento de los precios al consumidor a 23% en el segundo trimestre, -- tasa muy superior a la que existía antes de aplicarse el Plan Cruzado, en marzo de 1986."¹²

En estas circunstancias, las autoridades anunciaron a mediados de junio de 1987 un nuevo programa de choque para lograr una tasa satisfactoria de crecimiento, estabilizar la economía y detener el repunte inflacionario.

La política adoptada combinaba la congelación de precios con ajustes relativos -tipo de cambio, tarifas del sector público y precios de ciertos productos clave- con un manejo estricto de la demanda agregada. Asimismo, con el fin de reducir el déficit público se redujo el gasto (disminuyeron las inversiones públicas, se eliminaron subsidios y se anunciaron reformas institucionales dirigidas a lograr un mayor control del gasto y el crédito gubernamentales), además el nuevo programa a diferencia del Plan Cruzado I, que incrementó inicialmente los salarios reales en 8%, los congeló a partir de mayo.

La aplicación de estas medidas logró reducir significativamente la inflación durante el tercer trimestre del año, en este

11. *Ibidem*, p. 266.

12. CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1987, en - Comercio Exterior, vol. 38, núm. 2, Banco de Comercio Exterior, S.N.C. México, febrero de 1988, pp. 114-115.

lapso la tasa mensual media fue de alrededor de 5%. Sin embargo, se reanudó en los últimos meses del año, incrementándose los --- precios al consumidor a más de 36% entre octubre y diciembre.-- "En este repunte del proceso inflacionario influyeron las alzas de los precios de numerosos bienes y servicios que se hicieron efectivas al flexibilizarse la política de precios; la elevación del precio relativo de la energía y de ciertos elementos--- provocada por la reducción de los subsidios estatales; los --- reajustes de las remuneraciones del personal militar y de ciertos grupos de funcionarios públicos; la caída de los ingresos del gobierno vinculada a las exenciones tributarias concedidas--- con miras a frenar o reducir las alzas de ciertos precios y la ampliación del déficit operacional del sector público más allá de lo previsto."¹³

Como resultado del repunte inflacionario y, en menor medida de la pérdida de dinamismo de la actividad industrial, la tasa de crecimiento del sector manufacturero disminuyó de 11% a --- sólo uno por ciento, mientras que el sector de la construcción --- cayó de 17% a poco más de 2%. Al mismo tiempo, el poder adquisitivo del salario mínimo se redujo 18% cayendo así a su nivel --- más bajo de los últimos diez años, además la postergación y -- reducción de las inversiones públicas y el cambio desfavorable de las expectativas de los agentes económicos, contribuyeron a deprimir la demanda interna, cuya reducción fue neutralizada --- parcialmente por la expansión de las exportaciones que alcanzó un máximo de casi 26,000 millones de dólares (véase cuadro 2.10).

En síntesis, podemos señalar que el relativo fracaso del Plan Cruzado, adoleció a factores tanto internos como externos.

- El déficit público contrario a lo que se afirmó a principios de --- marzo de 1986, no se había eliminado realmente. Además para sostener el -- congelamiento de precios, el Gobierno aumentó significativamente el monto de subsidios y disminuyó los impuestos indirectos afectando notablemente a las finanzas públicas y a la balanza comercial.

13. ídem.

- La congelación del tipo de cambio provocó la sobrevaluación del cruzado, alentando la dolarización de la economía y la fuga de capitales.

- La sobrevaluación del cruzado fue imprudentemente rápida, puesto que, cuando la inflación disminuye, la demanda de dinero se incrementa, permitiendo al Gobierno aumentar el circulante sin que éste tenga un efecto inflacionario. Al caer la inflación de 15% mensual a menos de 3 por ciento, los individuos y las empresas aumentaron sus tenencias de cruzados y el saldo de sus cuentas de cheques, disminuyendo así el ahorro interno.

- El exceso en la demanda interna respecto a la capacidad de respuesta de la oferta dio lugar al incremento en las importaciones y al descenso de las exportaciones. Asimismo, las reservas internacionales netas del Banco Central disminuyeron de 9,668 millones de dólares en 1985 a 3,800 millones a fines de 1986.

- El Gobierno se comprometió a reducir la inflación a una tasa igual a cero como resultado del congelamiento de precios, no dándose cuenta que si esta fórmula fuera tan sencilla ya hubiera sido instrumentada por otros países. Además, los precedentes no eran los mejores. Se trataba de una fijación para el presidente de Portugal Antonio de Oliveira Salazar; fue obtenida por varios años por el Gobierno del Presidente Somoza en Nicaragua. Sin embargo, nunca fue alcanzada en el Brasil en 50 años de industrialización.

- La suspensión de préstamos del exterior afectó gravemente a este programa. La falta de un acuerdo con el FMI en 1985, le impidió al Brasil la obtención de nuevos créditos de la banca privada internacional, además de que dificultó la reprogramación de adeudos vencidos en 1985 por -6,000- millones de dólares y en 1986 por 9,500 millones- sin alinearse a las políticas del FMI. Además, la suspensión de pagos decretada en febrero de 1987, agudizó el conflicto con el FMI y con la banca internacional.

Independientemente de los problemas políticos, económicos y técnicos que sufrió la instrumentación del Plan Cruzado, es innegable que contribuyó significativamente a la expansión económica del Brasil a lo largo de 1986. En efecto, el resultado fue una marcada reducción de la inflación que sumó una tasa anual de 58% (contra 228% del año anterior); el crecimiento del PIB real aumentó 8.2%, logrando al mismo tiempo una disminución-

del déficit público y una balanza comercial superavitaria. En resumen, pudo combinarse el crecimiento económico con la reducción de la inflación y con aumentos reales en el poder adquisitivo de la población que generaron una distribución del ingreso a favor de los sectores mayoritarios. Desafortunadamente, las perspectivas de mediano y largo plazos de la economía brasileña tienen que incorporar, nuevamente, las posibilidades de fragilidad de las cuentas externas, de acelerada inflación y por ende la adopción de políticas recesivas de demanda, con o sin la supervisión -- del FMI.

Cuadro 2.10

Brasil: Balanza de Pagos, 1980-87
(Millones de dólares)

Año	Balanza Comercial			Balanza de servicios	Balanza en cuenta corriente	Balanza en cuenta de capital	Variación de reservas
	Exportaciones	Importaciones	Saldo				
1980	20,132	22,955	(2,823)	(10,149)	(12,793)	13,144	3,470
1981	23,293	22,091	1,202	(13,201)	(11,762)	12,828	(673)
1982	20,175	19,395	780	(16,125)	(15,388)	10,792	4,952
1983	21,899	15,429	6,470	13,391	(6,798)	5,543	1,874
1984	27,005	13,916	13,089	(13,230)	55	4,951	(5,411)
1985	25,639	13,153	12,486	(12,904)	(338)	311	524
1986	22,393	12,866	9,527	(12,463)	(4,037)	(780)	3,629
1987	25,900	15,100	10,800	(12,400)	(1,510)	2,780	1,270

NOTA: Las cifras entre paréntesis indican saldos negativos, excepto en la variación de - reservas donde denotan un aumento de las mismas.

FUENTE: Elaborado con base en datos del FMI. International Financial Statistics 1987; - BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informes 1983 y 1987, y -- CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1987.

2.2.3 MEXICO

A partir de 1978 se presentaron elementos en gran medida exógenos a la economía nacional, que generaron liquidez financiera capaz de cubrir las obligaciones externas y permitir un flujo de importaciones, que contrarrestó la insuficiente oferta interna. En efecto, el rápido crecimiento de los ingresos derivados del petróleo hizo posible en un breve lapso la reactivación de la economía.

El auge petrolero aumentó la disponibilidad de divisas, tanto por las exportaciones como por el mayor endeudamiento externo. Las exportaciones de petróleo se multiplicaron por 8.2 veces de 1978 a 1981; pasaron de 1,773.6 a 14,563.0 millones de dólares (véase cuadro 2.13). La deuda externa total, pasó de 39,685 millones de dólares en 1978 a 74,861 millones en 1981 (véase cuadro 2.15).

Esta situación vino a resolver transitoriamente la problemática del sector externo que había frenado la actividad económica en 1976-1977. Algunos aspectos del contexto internacional contribuyeron favorablemente a la expansión económica que se dio durante el período 1978-1981. Entre estos aspectos está la expansión del mercado petrolero, lo cual permitió precios crecientes del crudo, debido tanto a la escasez existente de este producto como al poder monopólico de los países productores y al grado de integración de la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP).

Ante las expectativas de que el auge petrolero generaría grandes recursos financieros, el gobierno elaboró diversos planes de desarrollo para enfrentar los problemas originados por la crisis de 1976-1977. Entre estos planes destacan el Plan Global de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Industrial. Las estrategias propuestas reconocen que los problemas económicos, políticos y sociales eran producto del modelo de acumulación -

seguido en las últimas décadas, así como de la política económica que lo acompañó. Dichos planes consideraban políticas --- preferenciales de subsidios y estímulos fiscales para crear -- condiciones de rentabilidad en favor de los sectores de alimentos y de bienes de capital para así incentivar la inversión. -- Las metas que se establecen para los sectores privado y social se determinarían en función del diálogo permanente y del conven cimiento entre todos los grupos de la industria.

A mediados de 1981, la política económica adoptada comenzó a evidenciar su fracaso, cuando los precios internacionales del --- petróleo empezaron a disminuir drásticamente y por ende los -- ingresos por exportaciones petroleras fueron inferiores a la - meta establecida. "Al limitarse la entrada de divisas por concepto de exportaciones de petróleo, y no existir capacidad productiva interna para enfrentar esta situación, se precipitó la -- fuga de capitales y se limitó la disponibilidad de endeudamiento externo, lo cual da por resultado la manifestación de la crisis de 1982."¹⁴ El peso fue devaluado 72%, lo cual dio por resultado que la nueva tasa de cambio fuera de 45 pesos por dólar. Sin - embargo, esta devaluación fue insuficiente para contener la -- fuga de capitales. En abril, el Gobierno anunció un programa - de ajuste económico para combatir la crisis. Las medidas principales contenidas en dicha política fueron: reducir el déficit-presupuestario del sector público en 3% y el déficit de la --- cuenta corriente de la balanza de pagos; establecer controles de precios y reducciones arancelarias de 1,500 productos básicos, y tratar de flexibilizar la política de fijación de la tasa de cambio y de las tasas de interés, limitando el endeudamiento - externo neto del sector público. No obstante, el programa no -

14. Huerta, Arturo, *Economía mexicana más allá del milagro*, ed. de Cultura Popular-UNAM, México, 1986, p. 15.

se pudo implantar totalmente, especialmente en el área de las finanzas públicas. A principios de junio se hizo evidente que el país no podría conseguir suficientes recursos financieros - en los mercados internacionales de capital para cubrir las necesidades de endeudamiento externo. La crisis económica se --- agudizó y el mercado de divisas se cerró en agosto, para abrirse - varios días después con un mercado dual, constituido por una -- tasa preferencial y una oficial de mercado libre. La primera - fue fijada en 50 pesos por dólar, misma que podía ser usada -- para importaciones prioritarias; los pagos de intereses sobre - deudas públicas y privadas, y la amortización de pasivos del - sistema bancario mexicano. La segunda, -la tasa libre- se fijó - en 70 pesos por dólar y debía ser utilizada para todas las otras transacciones.

Se trataba por tanto, de corregir la problemática de la - balanza de pagos mediante políticas que incidieran sobre las - fuerzas de mercado, regulando la libre convertibilidad del peso y restringiendo a su vez la libre movilidad del capital. Esta - situación configuró perspectivas más pesimistas de la economía - lo que hacía que continuara la fuga de capitales y se acelerara - a su vez el proceso inflacionario.

"Por la inoperatividad de las políticas de aumento de la - tasa de interés, de la devaluación del peso y del resto de las medidas para evitar la fuga de capitales, el Gobierno procedió el 1º de septiembre de 1982 a aplicar un control generalizado - de cambios, a nacionalizar la banca y solicitar una moratoria - para el pago de las amortizaciones de la deuda externa."¹⁵

Sin embargo, debido a presiones internas y externas, se - tuvieron que derogar las restricciones cambiarias en diciembre - de ese año, restableciéndose el sistema de cambio doble.

15. *Ibíd.*, p. 114.

Los efectos de estos acontecimientos se manifestaron en toda la economía. Para fines de 1982, ya con el pleno impacto de la crisis financiera, la deuda externa del sector público se elevó a casi 60,000 millones de dólares, incluyendo los más de 7,000 millones que la banca recién nacionalizada adeudaba en el extranjero.¹⁶

Así, el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, --- "encontró una situación económica de creciente deterioro. Los problemas económicos que caracterizaban la inestabilidad económica -una crisis en el mercado de cambios y una aceleración de la inflación- estaban empeorando y se retroalimentaban."¹⁷

En efecto, a partir básicamente de 1982, nuestra economía comenzó a experimentar una alta inflación junto con grandes -- procesos devaluatorios y una enorme deuda externa e interna.

Ante esta situación se dejó de creer en la conveniencia de introducir ajustes graduales y se pensó en la necesidad de adoptar una política de estabilización relativamente radical. En este sentido se buscaron varios modelos de desarrollo, uno de corto plazo y otro de largo plazo, ambos articulados en su dimensión teórica. Los segundos retomarían los avances de los primeros y ambos mezclados -se dijo entonces- sacarían para -- siempre al país de la zona de turbulencia de la crisis en la -- que se había caído luego del auge petrolero.

Los lineamientos de política económica a largo plazo, se insertaron en el marco de la estrategia global definida por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 y en el Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988. La estrategia del PND parte de la consideración de que el principal desafío-

16. Para un análisis crítico, teórico y detallado de la política económica que va del 1º de enero al 30 de noviembre de 1982, véase Ruíz, Clemente, 90 días de política monetaria y crediticia independiente, UAP-UNAM, -- caps. II y III; así como Tello, Carlos, La nacionalización de la banca en México, Siglo XXI ed., cap. 4.

17. Córdova, José, "El programa mexicano de reordenación económica 1983 - 1984", en El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana, op. - cit., p. 328.

es recuperar, a partir de severas restricciones internas y externas, la capacidad de crecimiento del país sobre bases de na yor igualdad social, seguridad jurídica, permanencia en los --- avances y eficiencia en el uso de los recursos, e iniciar simul táneamente cambios cualitativos en el aparato productivo y dis tributivo para afianzar sólidamente la independencia de la --- nación y su democratización política, social y cultural.

Para alcanzar estos objetivos, la estrategia económica y social propuesta en el Plan se centró en torno a dos líneas -- fundamentales de acción estrechamente relacionadas entre sí, -- una de reordenación económica y otra de cambio estructural. La primera se planteó al inicio de la administración del Presiden te de la Madrid como respuesta a la severa crisis que enfrentaba el país y que se manifestó abiertamente en 1982. Sus acciones estaban orientadas a combatir la inflación, la inestabilidad - cambiaría y la escasez de divisas; proteger el empleo, el abasto y la planta productiva y recuperar las bases para un desarrollo dinámico, sostenido y eficiente. Con éstos propósitos se adoptó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

Los diez puntos que contenían las líneas estratégicas de - acción, fueron las siguientes:

1. Disminución del crecimiento del gasto público a través de un presupuesto austero que promueva el ahorro público.

2. Protección del empleo y la planta productiva.

3. Continuar las obras públicas de una forma selectiva y útil.

4. Reforzamiento de las normas que aseguren la disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en - la ejecución del gasto público autorizado.

5. Protección y estímulo a los programas de producción, - importación y distribución de alimentos básicos para la alimen tación del pueblo.

6. Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y la deuda.

7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo - nacional.

8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la soberanía monetaria del Estado.

9. Reestructuración de la administración pública federal.

10. Actuación bajo el principio de rectoría del Estado y - dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución Política de la República.

La segunda línea de acción, el cambio estructural, se --- adoptó con el fin de iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo para reorganizar la producción, con el propósito de superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales del desarrollo y proyectar al país sobre bases económicas y sociales más firmes hacia una sociedad igualitaria. Los principales objetivos de - la estrategia eran:

- Dar una nueva dinámica al campo, basada en la racionali zación de la actividad gubernamental, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la mayor participación de los campe sinos en las decisiones y beneficios de la producción.

- Reconvertir la planta industrial para su mejor integra ción, modernidad tecnológica y mayor competitividad con el --- exterior.

- Descentralizar el proceso económico y social sin dise-- minar en el territorio los vicios de la concentración.

- Reordenar el proceso de desarrollo urbano, impulsando las - ciudades medias del interior del país y fortaleciendo los víncu- los con su entorno rural.

- Modernizar el sistema de abasto y comercialización, lu- chando contra el intermediarismo excesivo, y

- Combatir las desigualdades sociales.

A fines de 1985 se incorporó a estos dos ejes de política - económica (el de reordenación económica y el cambio estructural) una tercera línea de acción: la de reconstrucción, cuyo princi pal objetivo era combatir las consecu encias de los sismos del- 19 y 20 de septiembre.

En ese año, la economía continuó su proceso de ajuste ante los desequilibrios que provocó la crisis que se inició en 1982. Aunque el programa de estabilización instrumentado durante el- período 1983-1985 evitó que la economía mexicana sufriera un --

colapso total, a partir de 1985 las condiciones económicas se deterioraron notablemente, especialmente durante el segundo -- semestre del año, "la inflación fue mayor a la prevista, lo -- cual originó que el tipo de cambio y las tasas de interés domés ticas alcanzaran niveles superiores a los proyectados, provocando que los pagos de intereses fueran más altos que lo previsto. La escasez de financiamiento externo contribuyó a las desviaciones, observadas en las finanzas públicas. Estas desviaciones, -- aunadas a un notable dinamismo de la actividad económica del - sector privado, resultaron en presiones adicionales sobre los precios y la balanza de pagos, mas aún el país tuvo que sortear el severo impacto sobre las finanzas públicas, la balanza de - pagos y, sobre todo, de inestabilidad observada en el mercado-petrolero internacional desde finales de enero de 1985."¹⁸

Con el fin de contrarrestar estos efectos negativos, el Gobierno adoptó una serie de medidas durante el año; en febrero inmediatamente después de la primera reducción de los precios - del petróleo, se anunció una disminución del gasto público del orden de 250,000 millones de pesos, se ordenó la congelación de plazas vacantes y la prohibición de crear nuevas. Asimismo, se anunciaron reducciones en subsidios y transferencias y se --- decretó la desincorporación de 236 entidades paraestatales y - la liberación comercial se aceleró. En marzo, se firmó la Carta-de Intención con el FMI, en cuyas metas destacaba una reducción-del déficit económico del sector público (déficit del sector - presupuestal más déficit del sector no sujeto a control presu- puestal) del orden de 137,000 millones de dólares.

Asimismo, "el Gobierno mexicano y sus bancos acreedores - firmaron un acuerdo de reestructuración de la deuda a largo -- plazo que cubrió alrededor de 49,000 millones de dólares. Este-

18. SHCP. Estrategia de financiamiento del desarrollo, en Informe hacenda rio mensual, octubre de 1986, p. 3.

monto fue reprogramado para un período de 14 años. La primera parte del programa de medidas de reestructuración, que cubría 29,000 millones de la deuda del gobierno federal y de PEMEX, - fue firmado el 29 de marzo de 1985. Los 20,000 millones restantes fueron reprogramados en agosto de 1985." 19

Además, las tasas de interés domésticas se incrementaron para controlar la fuga de capitales; fomentar el ahorro interno y "compensar" a los ahorradores del crecimiento inflacionario. En mayo y junio, el gasto público fue reducido nuevamente y en julio, --- después de la segunda caída de los precios del petróleo se puso en marcha un conjunto de acciones congruentes de política económica para enfrentar la agudización de los problemas. Las principales acciones de este paquete de política consistieron en: - abatir el crecimiento del gasto corriente del sector público - mediante la reestructuración de la Administración Pública; ingstrumentar acciones para mejorar la recaudación fiscal y reducir la evasión; fortalecer la intermediación financiera y canalizar selectivamente el crédito a actividades prioritarias; acelerar - el proceso de sustitución de permisos previos de importación - por un sistema arancelario moderno y eficaz; y estabilizar el mercado cambiario mediante una política de tipo de cambio --- flexible y realista en el mercado libre y adoptando un nuevo - esquema de flotación regulada en el mercado controlado. El 25 - de julio "las autoridades monetarias devaluaron oficialmente el tipo de cambio controlado en 20% y se adoptó una política de - tipo flotante administrado, en virtud de la cual el tipo controlado fue devaluado periódicamente en un monto fijo con el objeto de reducir el margen entre el tipo controlado y el mercado - libre. En agosto las autoridades suspendieron el deslizamiento diario fijo-

19. BID, op. cit., Informe 1986, pp. 327-8.

del tipo de cambio controlado y adoptaron una política de ajustes diarios con base en consideraciones de mercado." 20

La aplicación de estas medidas abrió el camino para una ruptura de la estabilidad cambiaria observada en el bienio --- 1983-1984, y la posibilidad de un manejo del mercado libre por agentes especulativos.

El repunte inflacionario que se dio hacia finales de 1985 y principios de 1986, mostró los alcances limitados de las medidas de ajuste instrumentadas en el período 1983-1985.

Cuadro 2.11

México: Evolución mensual de los precios al consumidor, 1980-87
(Variación en % respecto al mes anterior)

MES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Enero	4.9	3.2	5.0	10.9	6.4	7.4	8.8	8.1
Febrero	2.3	2.5	3.9	5.6	5.3	4.2	4.4	7.2
Marzo	2.1	2.1	3.7	4.8	4.3	3.9	4.6	6.6
Abril	1.7	2.3	5.4	6.3	4.3	3.1	5.2	8.7
Mayo	1.6	1.5	5.6	4.3	3.3	2.4	5.6	7.5
Junio	2.0	1.4	4.8	3.8	3.6	2.5	6.4	7.2
Julio	2.8	1.8	5.2	4.9	3.3	3.5	5.0	8.1
Agosto	2.1	2.1	11.2	3.9	2.8	4.4	8.8	8.2
Sept.	1.1	1.9	5.3	3.1	3.0	4.0	6.0	6.6
Octubre	1.5	2.2	5.2	3.3	3.5	3.8	5.7	8.3
Noviembre	1.7	1.9	5.1	5.9	3.4	4.6	6.8	7.9
Diciembre	2.6	2.7	10.7	4.3	4.2	6.8	5.7	14.8
TOTAL ANUAL	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2

Fuente: Elaborado con base en datos del Banco de México, Indicadores Económicos y Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

La política adoptada en 1986 tenía como propósito realizar un esfuerzo adicional de reordenación económica en forma articulada con las orientaciones del proceso de reconstrucción y --- cambio estructural.

La profundización en el proceso de reordenación fue decidida en virtud de la consideración de que el crecimiento económico-

sería inestable mientras permanecieran condiciones de inflación alta y desintermediación financiera. Por ello, se visualizó -- como tarea prioritaria "intensificar durante 1986 el proceso de abatimiento de la inflación y el déficit fiscal, lo que a su vez permitiría estabilizar el sistema financiero y el mercado cambiario, condiciones necesarias para lograr un crecimiento económico duradero y fortalecer los salarios reales."²¹

En concreto, se integró un esquema de política macroeconómica centrado en la continuación de la reducción del déficit fiscal (4.9% en 1986), tanto por la vía del gasto como de los --- ingresos, la moderación monetaria, la racionalización de la --- protección comercial, la sincronización de ajustes en precios y tarifas y, en cuanto las condiciones objetivas de la economía lo permitieran, la reducción de las tasas de interés y del ritmo de deslizamiento de la moneda.

Sin embargo, durante los primeros meses de 1986, la economía mexicana sufrió un fuerte embate del exterior. Los precios internacionales del petróleo disminuyeron significativamente. -- El programa de política económica diseñado para 1986 supuso que el precio promedio del crudo durante el año sería de 23 dólares por barril, tal previsión no se sostuvo, en ese año el precio promedio del crudo fue de 11.8 dólares por barril. Esta situación perturbó seriamente los programas económicos a largo plazo del Gobierno que estaban dirigidos a conseguir la estabilidad --- financiera y la transformación estructural de la economía.

Adicionalmente, la deuda interna se elevó considerablemente, a tal grado que en 1986 se pagarían más intereses por deuda -- interna que por externa; la inflación alcanzó nuevamente una -- intensidad extraordinaria; las tasas de interés, en niveles sin precedentes se habían convertido en una de las causas principales que afectaban a la economía, ya que el elevado endeudamiento

21. Presidencia de la República. Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a 1986, p. 37.

interno combinado con altas tasas de interés significaba fuertes erogaciones de gasto corriente, que aumentaba el déficit -- sin que el gasto tuviera efectos positivos en materia productiva. Además, la intención de flexibilizar al máximo el control de cambios por el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) --el ingreso de México fue el 24 de agosto de 1986-- y la política de mantener un elevado margen de subvaluación de la moneda, originaron una aguda desvalorización frente al dólar.

En estas condiciones, se anunció a fines de junio un --- nuevo programa de política económica, conocido como Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). "Este programa subraya la necesidad de responder a la reducción de los ingresos petroleros -- con medidas que no depriman aún más la actividad económica." 22

En este sentido, la nueva estrategia económica de mediano plazo tenía por objeto "proteger la producción y el empleo, -- creando las condiciones para recobrar un crecimiento sostenido;-- controlar las presiones inflacionarias causadas por el shock petrolero; proteger los salarios reales; continuar saneando las finanzas públicas, de manera que se puedan llevar a cabo gastos indispensables de inversión pública; mejorar la situación financiera de las empresas privadas y promover activamente la inversión de este sector; aumentar los ingresos por exportaciones no petroleras; y reducir la transferencia neta de recursos a los acreedores extranjeros." 23

Si se observa, los propósitos de este programa, diferían de los anunciados en el PIRE, los diez puntos que contenía no contemplaban el crecimiento económico como principal objetivo. También se contemplaba entonces proteger el empleo, lo cual no es lo mismo que proponerse la creación de fuentes de trabajo, -- como se anunció en el PAC.

22. SHCP, op. cit., p. 12.

23. *Ibíd.*, p. 14.

Una somera revisión de los resultados obtenidos en 1987 - de algunas de las principales variables macroeconómicas, muestra el fracaso de este programa de ajuste. La inflación alcanzó un máximo histórico en la evolución económica de México, pese a - la intención de las autoridades de reducirla del 106% registrado en 1986 a 80% en 1987, la tasa anual de aumento de los precios - al consumidor alcanzó una tasa superior a 159% (véase cuadro 2.11) Asimismo, el crecimiento de la actividad económica fue muy --- débil, el PIB se incrementó apenas 1.5% ,después de haber dismi- nuido 4% en 1986. Este crecimiento insuficiente de la produc-- ción ocurrió pese a la notable recuperación que experimentaron las cuentas externas como consecuencia del aumento de los pre- cios internacionales del petróleo y, sobre todo del saldo favo- rable en la balanza comercial por 8,434.0 millones de dólares.- Este resultado es consecuencia de un nivel de exportaciones de 20,656.6 millones de dólares, impulsadas principalmente por las- ventas de productos manufacturados que alcanzaron 9,907.8 millo-- nes, nivel superior a los 8,629.8 millones obtenidos por las -- exportaciones petroleras.

En síntesis, el PAC no representó ningún cambio en el --- rumbo de la política económica adoptada por la administración- del Presidente de la Madrid. El Gobierno mexicano no está por- una solución que dé margen a un crecimiento económico sostenido, lo que importa al parecer es cerrar el sexenio con cualquier - crecimiento sin importar que sea con base en un mayor endeuda- miento externo y con mayores concesiones al capital transnacional.

A mediados de diciembre de 1987, el Gobierno inició un -- nuevo programa de estabilización orientado a controlar el re-- punte inflacionario mediante un "Pacto de Solidaridad Económica" con obreros, campesinos y empresarios. "El programa tiene dos- fases en el tiempo. La primera es una fase de corrección con - costos inevitables y, la segunda es una fase de desinflación - concertada y sostenida." 24

24. SHCP. El Pacto de Solidaridad Económica, diciembre de 1987, p. 8.

Como se vio, la política económica de los últimos cinco -- años no pudo ser más desafortunada. Se logró corregir temporalmente el desequilibrio negativo del sector externo, la inflación y el déficit público, pero los logros estuvieron por debajo de las metas establecidas.

Cuadro 2.12

Proyecciones y resultados de algunos indicadores de la economía mexicana, 1983-87

Año	Crecimiento real del- PIB		Inflación Anual (%)		Déficit Público Econ. (% del PIB)	
	Estimado	Alcanzado	Estimado	Alcanzado	Estimado	Alcanzado
1983	0.0	-5.3	50	80.8	-5.0	-8.5
1984	2.5	3.7	30	59.2	-5.5	-7.3
1985	6.0	2.8	18	63.7	-3.5	-8.3
1986	6.0	-3.8	20	105.7	-3.0	-14.5
1987	4.0	1.5	80	159.2	-5.0	-14.2

FUENTE: Elaborado con base en datos de la SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; BID. Progreso Económico y Social en América Latina, --- Informe 1987; y SHCP. Programa de Aliento y Crecimiento, 1986.

Además, la aplicación de este tipo de medidas no sólo han sido ineficaces sino que han debilitado y deprimido notablemente la actividad económica. En 1986 el PIB real (Base 1970=100) fue de 877.8 miles de mill. de pesos, lo que ésta por abajo del nivel alcanzado en 1981. El PIB por habitante se ha deteriorado aún -- más profundamente. En pesos constantes de 1970 fue de 11,168 --- pesos, lo que es inferior a los niveles registrados en 1981 de -- 13,096 pesos; un patrón similar se discierne en la evolución de la Inversión Fija Bruta, ésta se encuentra ligeramente por encima de los niveles obtenidos en 1970 (véase cuadro 2.15).

El sector externo también adoleció de las mismas limitaciones durante el período 1983-1986: Las exportaciones totales registraron crecimientos anuales inferiores de 10%. Su nivel en 1986 fue -- similar al de 1980, fenómeno determinado en gran medida por la caída de las exportaciones petroleras (véase cuadro 2.13).

En el renglón de las importaciones el ajuste fue más drástico, en 1983 sufrieron una disminución de 63% sobre el nivel de -- 1981, y aunque en 1985 tuvieron un ligero repunte, aún continúa siendo inferior al registrado ese año.

Cuadro 2.13
México: Balanza Comercial, 1978-87
(Miles de millones de dólares)

Año	Total	E X P O R T A C I O N E S			Importaciones	Saldo Comercial
		Petroleras	No Petroleras	Manufacturadas		
1978	6.1	1.8	4.3	2.5	7.9	(1.8)
1979	8.8	3.8	5.0	2.9	12.0	(3.2)
1980	15.1	10.4	4.7	2.6	18.8	(3.7)
1981	19.4	14.6	4.8	2.7	23.9	(4.5)
1982	21.2	16.5	4.7	3.0	14.4	6.8
1983	22.3	16.0	6.3	4.6	8.8	13.5
1984	24.2	16.6	7.6	5.6	11.2	12.9
1985	21.9	14.8	7.1	5.3	14.0	7.8
1986	15.8	6.2	9.5	6.7	11.9	3.9
1987	20.3	8.5	11.8	7.9	11.1	9.2

FUENTE: Banco de México, Informe Anual, 1978-1987.

Además los costos sociales de instrumentar medidas draconianas de ajuste han sido muy altos. Las condiciones de vida de la mayoría de la población ha sufrido un proceso acelerado de deterioro. Si bien la desigualdad en México no es novedad, sí lo es la profundización del fenómeno. En efecto, la premisa global que ha orientado la estrategia económica de "crecer y pagar", ha provocado una desventajosa permuta entre la asignación de recursos para el desarrollo y la destinada al pago del servicio de la deuda.

Los indicadores sobre el comportamiento del sector salud, muestran un claro deterioro en las condiciones de salud de la mayoría de la población y el estancamiento -e incluso retroceso- en la cantidad y calidad de los servicios públicos de salud. Uno de los datos de mayor relevancia en este campo lo constituye la reducción del gasto público destinado a la salud y seguridad social. En efecto, para 1986 el gasto destinado a este rubro estaba por debajo del ejercido en 1970. Otro dato importante es el aumento de la población que no tiene acceso a algún sistema de salud. En 1985 ascendía a más de diez millones de habitantes (lo cual equivale a más de 13% de la población total).

El sector educación ha presentado una tendencia similar, la reducción del gasto asignado a este sector a originado un estancamiento en la dinámica de la oferta de los servicios educativos públicos y retrocesos en la calidad de los mismos; esta situación se refleja en los indicadores sobre la evolución reciente de dicho sector. Como porcentaje del PIB, el gasto en educación en 1986 alcanzó su nivel más bajo de los últimos 11 años, a la vez que entre 1982 y 1986 sufrió decrementos en términos reales. La reducción del gasto en este sector se ha traducido en un descenso de los ritmos de ampliación de la infraestructura educativa.

Además, no deja de ser preocupante que para 1985 todavía el 10% de la población mayor de 15 años continúe siendo analfabeta (esto es, casi 5 millones de habitantes); que el nivel de escolaridad promedio de la población mayor de 15 años sea el sexto grado de primaria y que del total de la población escolar (de 6 a 24 años), alrededor del 40% (14 millones aproximadamente) no hayan recibido atención educativa.

Por otra parte, el problema de la vivienda también se ha agudizado notablemente en los últimos años. En 1986, el déficit de vivienda -sólo en la Ciudad de México- se estimaba entre 800 y 900 mil viviendas. A nivel nacional éste era superior a 3.5 millones. Además, la dotación de servicios para la población

que dispone de vivienda ha aumentado en términos relativos, además a fines de 1986 alrededor del 20% carecía de luz eléctrica, el 25% no contaba con red de agua potable y el 45% no disponía de drenaje en su domicilio.

Cuadro 2.14

Indicadores relacionados con Salud y Educación, 1970, 1980-86
(Millones de pesos 1970)

	1970	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Gasto en salud	15,529	33,250	32,100	25,493	24,798	23,398	22,933
Crecimiento anual (%)	-	3.5	-3.4	-20.6	-2.7	-5.7	-1.9
% del PIB	3.5	3.6	3.5	3.0	2.8	2.8	2.4
% del gasto total	14.2	8.6	6.9	6.1	6.1	6.4	4.6
Gasto en educación	7,819	27,044	29,413	22,165	21,528	22,173	21,685
Crecimiento anual (%)	-	7.5	8.7	-24.6	-2.8	2.9	-2.2
% del PIB	1.8	3.7	3.9	2.8	2.9	3.0	2.6
% del gasto total	7.1	8.0	7.7	5.9	6.3	6.8	5.0

FUENTE: Elaborado con base en datos de la Cuenta Pública y V Informe de Gobierno, Anexo Estadístico.

La lección que se puede derivar de los programas de esta bilización aplicados en México, es que las políticas neo-monetaristas son limitadas para tratar una crisis como la que afecta a la economía nacional.

Tres son las razones principales que explican la adversidad de estas políticas: 1) las políticas que restringen la demanda esencialmente están diseñadas para resolver desequilibrios del comercio exterior, no problemas de pagos originados por el endeudamiento externo; 2) el ajuste mediante el manejo de ---

variables financieras sólo se limitan al corto plazo, por lo que las variables reales y las raíces estructurales de la crisis son ignoradas, y 3) los programas de estabilización instrumentados a través del FMI, no toman en cuenta el carácter internacional de la crisis. Por lo tanto, no es sorprendente que después de siete años de aplicación de éstos programas, la economía mexicana se caracterize por: Un sector externo vulnerable y desequilibrado; un sector financiero aun más deformado, y en el que son fenómenos pereenes la devaluación, el endeudamiento externo e interno crecientes, reducción del ahorro interno y crecimiento de la inflación; una notable caída de la demanda interna y la inversión; una severa disminución del empleo e incremento del subempleo y una baja sensible del bienestar social; un sector público rígido, cada vez con menores márgenes de acción e incapaz de corregir sus déficit y promover la recuperación económica y el crecimiento; una mayor centralización y extranjerización de la economía; y una menor capacidad de desarrollo endógeno y autosostenido de la economía, lo cual conlleva a una mayor supeditación de la actividad económica y a las fluctuaciones de la economía mundial.

Por ende, no será a través de la política económica vigente que se logre superar la crisis, ni disminuir la inflación en forma permanente, ni el desempleo, ni tampoco se realizaran los cambios estructurales necesarios para reactivar la economía.

Proponer alternativas de desarrollo no es fácil cuando éstas deben ubicarse dentro del terreno de lo posible. Sin embargo, como nos referiremos mas adelante, es imperativo que los programas de estabilización se inserten en un plan mundial de mejoramiento de las condiciones comerciales, financieras y políticas.

Cuadro 2.15

Indicadores de la economía mexicana, 1980-88

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988e
Población total (mill.)	67.4	69.4	71.2	73.1	75.8	76.8	78.6	80.5	82.4
PIB nominal (bill. \$)	6392.0	5874.6	9417.1	17141.7	28748.9	45419.8	77778.1	18320.0	39781.8
PIB real (1970=100)	841.9	908.8	903.8	856.2	887.6	912.2	877.8	891.0	901.0
Crec. real del PIB (%)	8.3	7.9	-0.6	-5.3	3.7	2.8	-3.8	1.5	1.1
Producción Industrial	7.2	7.4	-2.9	-2.7	1.8	-0.7	-5.8	1.9	-12.2
Producción Agropecuaria	7.1	6.1	-0.6	2.9	2.5	3.8	-2.1	0.9	-2.1
Inversión Fija Bruta - (crecimiento)	14.9	15.1	-15.9	-27.9	5.5	6.7	-11.7	-3.7	-
Costo Porcentual Prom. (dic.)	24.3	31.8	46.1	56.4	47.5	65.7	95.3	104.3	30.4
Salario en Pesos (dic.)	136.6	183.1	318.3	459.0	719.0	1035.9	1766.9	5496.6	-
Salario real (1980=100)	100.0	96.9	81.9	83.6	81.5	77.2	70.7	65.1	51.9
PEA (mill.)	18.5	20.8	21.4	22.2	23.0	23.8	24.7	25.6	26.5
Empleo (mill.)	18.0	20.2	20.4	19.6	20.1	20.6	20.3	20.3	20.3
Desempleo Abierto (mill.)	-0.5	-0.6	-0.1	-2.6	-2.9	-3.2	-4.4	-5.3	-6.2
Desempleo Abierto - (% de PEA)	1.1	2.4	4.7	11.7	12.6	13.4	17.8	20.7	23.4
Tipo de cambio (\$/dólar)									
- Libre	23.2	26.2	148.5	161.4	219.9	447.5	915.0	2227.5	2380.0
- Controlado	-	-	96.5	143.9	192.6	371.5	923.0	2209.7	2300.0
Reservas Internacionales	4004.9	5017.1	1832.3	4933.1	8134.0	5805.6	6790.6	13715.0	8363.0
Deuda Externa Total - (mill. de dólares)	50713.0	74861.0	87588.0	93930.0	95585.0	101430.0	102312.0	106000.0	-
Servicio de la deuda- (mill. de dólares)	9200.0	13700.0	17438.0	13949.0	13849.0	12423.0	12381.0	9826.0	-
Serv. deuda/Exp. (%)	27.2	31.2	51.5	80.8	59.1	63.7	74.1	76.1	-

n.d. No disponible. e. Cifras estimadas.

FUENTE: Elaborado en base a datos de Banco de México. Indicadores Económicos e Informe Anual, 1980-1987; Nafin, S.N.C., La Economía Mexicana en Cifras 1984 y El Mercado de Valores; Bancomext, S.N.C., - Comercio Exterior; Banamex, La Situación Económica de México, y BID, Progreso Económico y Social en América Latina, Informes 1983-1987.

2.2.4 PERU

Históricamente el Perú se ha caracterizado por ser un país desintegrado, altamente heterogéneo y diversificado y, por lo tanto complejo en las relaciones económicas y sociales que --- establecen los distintos grupos culturales que conforman sus - poblaciones.

La profunda crisis de desintegración nacional que enfrenta el Perú, tiene sus orígenes en la conjunción de los fenómenos de centralismo y de la dependencia externa, fenómenos que se han potenciado mutuamente originando a través de los años, profundos problemas de desocupación y subempleo, una injusta distribución de la riqueza y, en general, de creciente marginación de la -- mayoría de la población.

Dicha crisis se ha visto exacerbada en los últimos años - por la aplicación de una política neoliberal de apertura económica y de monetarismo financiero que ha tratado de insertar la - economía peruana a la economía internacional capitalista.

Durante el Gobierno del General Juan Velasco Alvarado --- (1968-75), se efectuó una serie de reformas socio-económicas - con el propósito de integrar a la población indígena a la vida nacional. Así se instrumentó una reforma agraria y se incorporó a los trabajadores en los esquemas de administración cooperativa del sector industrial. Asimismo, se amplió la participación del - Estado en la economía.

Los cambios radicales del Gobierno del General Velasco, - provocaron una enorme fuga de capitales, mientras que los bajos niveles de ahorro llevaron a una creciente dependencia de los - préstamos externos.

Aunado a lo anterior se adoptaron varias políticas que -- distorsionaron considerablemente los precios de los factores - de la producción. Estas han tenido un efecto generalizado en - el sector industrial en por lo menos dos aspectos principales:

1) Aumento de la intensidad de capital y reducción del empleo. Las medidas comprendieron impuestos sobre los salarios, subvenciones de los tipos de interés, incentivos fiscales a la inversión, exenciones de derechos de importación y, a veces sobrevaloración de la moneda. Todas tendieron a aumentar los costos salariales y a reducir el precio de los bienes de capital, de modo que las empresas tuvieron incentivos para invertir en técnicas de uso-intensivo de capital y reducir su demanda de mano de obra.

2) Reducción de la movilidad de los factores. Las políticas adoptadas también redujeron la movilidad de los factores. Las empresas de reforma de tenencia de la tierra supervisadas por el Gobierno eliminaron los mercados para las tierras más productivas. El Gobierno también asignó crédito directamente y adoptó una ley estricta sobre seguridad en el empleo. Estas intervenciones redujeron la capacidad del Perú para adaptarse al cambio estructural, lo que se puede aducir que fue una de las razones por las que fracasó el intento del Perú de liberalizar el comercio a principios del decenio de 1980; dicha liberalización expuso al sector manufacturero protegido a la competencia extranjera...La penetración de las importaciones fue fomentada por un tipo de cambio sobrevaluado y unas políticas fiscales expansionistas. Entretanto, los empresarios de las industrias protegidas montaron una campaña contra la liberalización comercial, en la que finalmente se dio marcha atrás.

El evidente fracaso de las políticas de ajuste adoptadas por el Presidente Velasco estuvo asociado principalmente a la falta de planeación, a una ideología confusa, a la falta de confianza de los inversionistas, y al régimen autoritario del modelo político-militar. 25

25. Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987, Washington, - D.C., p. 142.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En 1976 el nuevo Gobierno del General Francisco Morales - Bermúdez implantó un drástico programa de austeridad, con el - objeto de superar la crisis económica prevaleciente. Se devaluó la moneda; se restringieron las importaciones; se eliminaron - subsidios; y se solicitaron créditos contingentes del FMI. Como resultado de estas medidas, el país sufrió una serie de huelgas y manifestaciones populares. Hacia 1978 se dio un cambio total en la política adoptada. Se eligió una Asamblea Constituyente - para redactar una nueva Constitución, -la cual fue aprobada en 1979- y se iniciaron negociaciones políticas con los partidos - civiles.

En 1980 asumió el poder el expresidente Fernando Belaúnde Terry (quien fuera derrocado por las fuerzas armadas en 1968). Durante los cinco años de su gestión, la política económica -- giró en torno a la restricción de la demanda como mecanismo -- central para reducir la inflación. En este sentido, se aplicó una fuerte restricción crediticia; se incrementaron sistemática -- mente los impuestos indirectos a la vez que se contrajo el --- gasto fiscal; se propició la apertura externa acompañada de una política cambiaria basada en un proceso acelerado de minidevaluaciones y por encima de la inflación, sistemáticamente se contrajo el nivel real de las remuneraciones y se elevaron las tasas de -- interés. La caída de la actividad productiva que acompañó a -- este proceso de ajuste originó un elevado nivel de capacidad - instalada ociosa. El dramático retroceso productivo quedó re-- flejado en la notable caída del PIB per cápita, el cual en 1985 apenas alcanzó el nivel registrado a mediados de la década de 1960. La tasa de inflación alcanzó una intensidad extraordinaria en 1985 (158%); los ingresos por exportación mostraron a partir de ese año una trayectoria descendente; la moneda sufrió una - fuerte devaluación, pasando de 290 a 1.200 soles por dólar --- estadounidense entre 1980 y 1985; y alrededor del 50% de la -- población en edad de trabajar estaba desempleada o subempleada.

Cuadro 2.16

Perú: PIB total y por habitante, 1960,1970,1980-87

1960	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987p
Total (millones de dólares de 1986)									
10.167	16.954	23.809	24.547	24.768	21.796	22.820	23.390	25.261	27.029
Por habitante (dólares de 1986)									
979	1.264	1.374	1.381	1.358	1.167	1.191	1.188	1.253	1.309

p. Cifras preliminares

Fuente: Elaborado con base en datos del BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informes 1984-87 y CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana 1987.

Ante esta situación, desde que se instaló el nuevo Gobierno Constitucional del Perú, el 28 de julio de 1985, el Presidente Alan García, tomó la iniciativa de transformar el modelo de -- desarrollo del país, teniendo como meta fundamental la estabilización de la economía, a fin de asentar las bases de una inmediata reactivación y reestructuración económica, social e institucional.

Los principales lineamientos contenidos en el programa económico fueron: Vincular la transformación de las estructuras -- de producción con el equilibrio externo y la estabilización de precios; favorecer tanto la sustitución de importaciones como el fomento de las exportaciones; racionalizar la inversión, -- tomando en cuenta la mayor utilización de la capacidad instalada, al mismo tiempo que reorientar la inversión y propiciar el fomento del ahorro interno; estabilizar los precios de los bienes básicos; priorizar el desarrollo rural y agropecuario; y fortalecer la cooperación e integración latinoamericana.²⁶

26. Exposición al Congreso Nacional del doctor Luis Alva. Ministro de Economía y Finanzas sobre los "Lineamientos de política del Gobierno del Perú, 1985-1990", CONITE, diciembre de 1985, p. 10.

Para alcanzar estos objetivos el Gobierno estableció dos frentes de acción: 1) Aplicar un programa de ajuste estructural de emergencia a corto plazo con proyección a mediano plazo y -coherente con la realidad del Perú; y 2) poner en marcha las -políticas gubernamentales enmarcadas en los planes nacionales- de desarrollo y la acción específica de las políticas sectoriales para el período 1985-1990.

Las medidas fundamentales que contenía el programa de --- emergencia eran las siguientes: congelación de precios de los- productos básicos por seis meses; la autorización para aumentar- las tarifas de ciertos productos como la gasolina; devaluación- del inti²⁷ en términos reales; disminución drástica de las tasas de interés domésticas y aumento en los salarios en 50%.

En octubre de 1985, se anunció una "segunda fase" del --- programa de austeridad económica, el cual consta de más de doscientas medidas de política económica encaminadas a alentar la industria peruana a través de crédito barato; estimular la producción agrícola; y desarrollar el consumo, el empleo y el poder de compra de la población. Estas medidas fueron acompañadas de la restricción de importaciones de bienes producidos en el- país o suntuarios que resultaran prescindibles; exoneración de impuestos a productos de base y reducción del 50% del impuesto de ventas, además las tasas de interés se redujeron por tercera vez desde que asumió el poder el Presidente García; los salarios aumentaron 4%; se congeló la tasa oficial de cambio frente al- dólar hasta fines de 1985 y hubo una flexibilización selectiva de los controles de precios.

El programa económico de emergencia iniciado en agosto de de 1985, dio como resultado -casi de inmediato- una drástica -

27. Mediante la Ley 24064, de enero de 1985, se estableció el inti (sol en quechua) como unidad monetaria del Perú. La relación con la moneda --- anterior -el sol de oro-, se fijó en 1.000 soles por inti.

reducción de la presión inflacionaria que venía sufriendo la economía peruana. Durante el período enero-agosto de ese año la inflación promedio mensual fue de 11% y de septiembre a diciembre sólo fue de 3% (casi la cuarta parte del crecimiento promedio de los primeros ocho meses).

La congelación del tipo de cambio, luego de una previa y relativamente importante ganancia de paridad, fue cambiado con el objeto de controlar la inflación, y debido a que tanto las importaciones como las exportaciones no eran elásticas al tipo de cambio se establecieron tres tipos: 1) El Mercado Unico de Cambios (MUC); 2) el Mercado de Certificados Financieros (MCF), y 3) el Mercado Libre regido por la oferta y la demanda de divisas.

Como elemento sustantivo de la política antinflacionaria y reactivadora se continuó con la política de reducción de las tasas de interés efectivas. En este sentido la tasa de interés activa, efectiva, que fluctuaba alrededor de 300% anual en junio de 1985, se redujo hasta en cuatro ocasiones, situándose al finalizar el primer cuatrimestre de 1986 en 40%.

En relación a la política comercial "el Gobierno estimuló las exportaciones mediante: a) el aumento de la proporción de las divisas originadas en las exportaciones de minerales y de productos no tradicionales que podían negociarse en el mercado libre a un tipo de cambio superior al oficial; b) la redistribución de la sobretasa arancelaria para las importaciones de insumos industriales; c) la creación de nuevas líneas de crédito a través del Fondo para Exportaciones no Tradicionales (FENT), y d) el aumento de las tasas del Certificado de Reintegro Tributario (CERTEX). 28

28. BID, op. cit., Informe 1987, p. 396.

El CERTEX, es un sistema mediante el cual se devuelve a los exportadores hasta el 35% del valor FOB de ciertas exportaciones no tradicionales.

En lo referente al pago de obligaciones externas, el Gobierno decidió destinar sólo el 10% de los ingresos de sus exportaciones al pago del servicio de la deuda, proporción que -- sin embargo, ha venido siendo excedida en los hechos (Véase -- cuadro 2.16).

La deuda externa heredada superior a 13.700 millones de -- dólares, hubiera requerido por servicio de 3 mil millones en -- 1985 y de poco más de 3.600 en 1986 (esto es el equivalente a -- casi una y media veces el valor total de las exportaciones rea -- lizadas ese año), ello explica en parte, la decisión inicial -- de limitar el pago del servicio de la deuda.

Cuadro 2.17

Perú: deuda externa total, 1980-87
(millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^p
Total ^a	8388	9951	11465	12445	13338	13721	14468	15300
Servicio de la deuda	717	783	780	898	1046	890	670	576
Intereses de la deuda/exportaciones de bienes y servicios ^b	18.4	24.1	25.1	29.8	33.2	30.0	26.7	22.4

a. Incluye deuda con el FMI

b. Incluye los intereses devengados así como los correspondientes a la --- deuda de corto plazo. Los servicios excluyen los factoriales.

p. Cifras preliminares

Fuente: Elaborado con base en datos del BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1983 y CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana 1987.

Los resultados más evidentes de la aplicación del programa económico durante los primeros 17 meses (agosto de 1985 a diciembre de 1986), fueron la reducción de la inflación y la reactivación de la economía.

La tasa anual de inflación cayó de un máximo histórico de 158% registrado en diciembre de 1985 a 63% en 1986. Este descenso obedeció en gran parte a la aplicación de un amplio programa de control de precios, a la baja de los costos de producción que significó la reducción de las tasas de interés, a la disminución de la tasa del impuesto a las ventas y, a que se mantuvo un tipo de cambio fijo. Por su parte, el salario mínimo que durante el período 1980-85, había caído 56%, en los primeros dos años de la administración del Presidente García se elevó -36%; el desempleo bajó un punto porcentual -del 11 al 10%- sobre una fuerza laboral de casi 6 millones de personas. En Lima donde se concentra un tercio de la población nacional, el desempleo disminuyó del 9 al 5% entre enero y septiembre de 1986.

Sin embargo, también aparecieron algunos factores de inquietante incertidumbre. En el último trimestre de 1986 y el primero de 1987, la inflación resurgió nuevamente (4.6% en diciembre y 6.6% en enero, este último el más alto desde que se implantó el programa económico). El repunte inflacionario estuvo asociado en parte por la política comercial adoptada y en parte por el déficit del sector público, que aumentó del -2.7% del PIB en 1985 al -6.6% (incluyendo intereses de la deuda no pagados) en 1986, y al alza de las remuneraciones reales.

Asimismo, el comportamiento de la balanza comercial ha marcado serias limitantes para alcanzar los objetivos anunciados en el plan de reactivación económica. En efecto, la reactivación económica del Perú se ha basado en el fortalecimiento deliberado y rápido de la demanda, que logró un aumento en la producción industrial de 23%, pero a su vez también ha determinado un crecimiento considerable de las importaciones, debido principalmente a que la estructura industrial peruana depende en alto -

grado de la importación de insumos industriales.

En 1984, el Perú realizó exportaciones por 3.149 millones de dólares e importó bienes por 2.141 millones. En 1985, la -- tendencia fue similar, las exportaciones fueron de 2.966 millo nes y las importaciones de 1.871. En ambos años el superávit - comercial fue notable (Véase cuadro 2.17), en parte como resultado de la recesión interna que mantenía ociosa cerca de un tercio de la capacidad instalada en la industria. Sin embargo, en 1986 la caída de precios de los productos mineros que el Perú exporta y el incremento de las importaciones originó un déficit --- comercial de 16 millones de dólares.

Cuadro 2.18

Perú: Balanza Comercial, 1980-87
(Millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987p
Exportación de bienes (FOB)	3898	3247	3106	3019	3149	2966	2509	2570
Importación de bienes (FOB)	3062	3815	3508	2724	2141	1871	2525	2870
Balanza Comercial	836	(568)	(402)	295	1008	1095	(16)	(300)

p. Cifras preliminares

Fuente: Elaborado con base en datos del BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informes 1985 y 1987, y CEPAL. Balance preliminar - de la economía latinoamericana 1987.

En estas circunstancias, las autoridades anunciaron a principios de 1987 una serie de medidas que implicaban cambios importantes en la política de estabilización aplicada hasta entonces; se anunció una devaluación mensual del tipo de cambio de 2.2%, como consecuencia de esta medida se optó por un sistema de ajuste automático de precios cada vez que se produzca una devaluación. Con el objeto de apoyar y estimular la inversión, se creó el Fondo Nacional de Inversión y Empleo (FNIE) en abril de 1987.

En junio de ese año se anunció una serie de medidas económicas correctivas en la ejecución de su programa económico. Se decretaron aumentos en los sueldos y salarios de los empleados públicos entre 25 y 35% y también de 35% para el salario mínimo que pasó de 1.260 a 1.700 intis (de 63 a 85 dólares), por su parte, la política de precios continuó con el sistema de regulación, administración y fiscalización gubernamental, asimismo, las cotizaciones oficiales de la moneda quedaron congeladas hasta finales de 1987 en 16 y 20 intis por dólar, con lo que se suspendió la política de devaluaciones mensuales de 2.2%; El tipo de interés financiero se redujo de 40 a 32% y se fijó en 20% para los depósitos de ahorro.

Como parte de este paquete de medidas, el 28 de julio se anunció la nacionalización de la banca, compañías aseguradoras y sus operaciones cambiarias.

El establecimiento de estas acciones ha suscitado apreciaciones y reacciones muy variadas. Aunque se requiere un tiempo mayor para comprobar su grado de validez, ello no exime de la necesidad de anticipar algunas reflexiones. Desde luego, cabe señalar que el significado y alcance de determinadas medidas económicas dependen esencialmente del marco global en el que se les sitúa. No basta pues para el caso, el recuento comparativo de cuántos países de la región, bajo qué condiciones y por cuáles causas, nacionalizaron el sistema bancario, lo que importa es identificar el sentido esencial de las medidas en relación con la política económica implantada por el Gobierno --

peruano, los antecedentes que la explican y la función que se les atribuye hacia el futuro.

Perú ha venido marcando una experiencia singular en la -- evolución económica reciente de América Latina. A diferencia del resto de los países de la región, la política adoptada por el Perú ha enfrentado la crisis bajo tres aspectos fundamentales: Primero, lograr una reactivación inmediata de la economía; --- segundo orientar el esfuerzo productivo en beneficio de la --- mayoría de la población nacional, y tercero, sostener ese empeño en el marco de una estrategia de mayor autonomía nacional.

Para alcanzar estos propósitos, la política económica --- peruana ha tenido que encauzarse bajo una conducción muy activa de los aparatos estatales, asimismo, ha suscitado una creciente - oposición y hostigamiento por parte de los intereses real o poten- cialmente afectados. En particular ha tenido que desenvolverse en un clima de conflicto con el FMI, que terminó por calificar a Perú como inelegible para nuevos créditos de la banca privada - internacional. Por su parte, el Banco Mundial congeló nuevos - créditos, al clasificar parte de los intereses atrasados como - pérdidas.

Aún así, es innegable el éxito que tuvo en los dos primeros años de aplicación el plan de reactivación económica formulado - por el Presidente Alan García en agosto de 1985.

En ese año, el Gobierno recibía la herencia de una crisis- económica y social muy prolongada, agudizada desde mediados de los años setentas, además de presiones inflacionarias muy altas. A partir de entonces, la economía peruana aparece como una de las pocas de América Latina que registra crecimientos significativos del PIB. Sin embar- go, a partir de 1987, las políticas adoptadas han venido enfren- tando dificultades crecientes para su continuidad, tanto en -- razón de obstáculos objetivos, como por las reacciones de hos- tilidad e intereses internos y externos. Las tasas de inversión permanecen bajas, no obstante la diversidad de estímulos ofreci- dos; los controles de precios han originado una creciente ---

escasez de productos básicos. Perú que anteriormente exportaba alimentos como pescado, arroz, azúcar y papa ha tenido que realizar importaciones parciales, debido a que los controles de precios han hecho que la producción interna sea irredituable.

Asimismo, la inflación se ha vuelto a reactivar, en 1987- la tasa anual fue de 114.5%, además el déficit fiscal se ha -- agudizado notablemente.

En suma, de acuerdo con los resultados evaluados, podemos señalar que la política económica peruana, en tanto se circunscribe a sus expresiones primeras se aproxima rápidamente a sus límites.

En ese sentido, una primera afirmación que parecería pertinente -sin dejar de ser polémica- es que las medidas adoptadas no marcan por si mismas un cambio radical, sino el reconocimiento de los problemas y obstáculos que aún persisten o que se han conformado en su curso, y de la búsqueda de nuevos instrumentos para el cumplimiento de los objetivos del mismo programa de ajuste del principio.

Lo anterior hace necesario replantear la política de financiamiento de la economía peruana y encontrar en la "generación de ahorro interno" y en su movilización hacia fines productivos las bases del financiamiento del nuevo modelo de desarrollo.

Lo que es innegable, es que el programa económico peruano es un modelo alternativo para enfrentar la crisis, y si bien se encuentra lejos de superarla demuestra que la región esta en busca de enfoques innovadores que conduzcan a resultados -- relevantes y duraderos.

CAPITULO III: PERFILES DE AJUSTE Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

"Los anales de la historia indican que es posible un crecimiento sostenido sin que haya una inflación alta. Por otra parte, parece que hemos creado una serie de expectativas inflacionarias, junto con una combinación de circunstancias que no comprendemos cabalmente y que constituyen un foco de inflación que se autoperpetúa."

Kenneth J. Arrow.

La crisis económica y financiera se ha extendido prácticamente a todos los países de la región. Su intensidad se agrava, y se difunde un clima de inestabilidad, confusión e incertidumbre sobre el ulterior desenvolvimiento de los acontecimientos y sobre las políticas que deberían adoptarse para contener y superar los efectos perniciosos de este proceso. Las negociaciones y arreglos que se efectúan con respecto al endeudamiento externo y el pago de sus servicios no logran estabilizar la situación imperante, y en algunos casos los problemas son realmente insuperables.

Como se ha señalado, desde 1982 la mayoría de los países latinoamericanos han instrumentado enormes y costosos esfuerzos de ajuste, con el propósito de enfrentar la caída del ritmo de crecimiento económico; el excesivo endeudamiento externo; los problemas de balanza de pagos; los elevados índices de desocupación e inflación, y la drástica caída de los ingresos de capitales externos.

Al examinar los diversos programas de ajuste adoptados en América Latina se advierte, que los países de la región efectúan procesos de ajuste económico de gran envergadura que han -- significado elevados costos que no corresponden con el cada vez más creciente deterioro de los niveles de producción, empleo e ingresos.

En efecto, si bien el proceso de ajuste permitió un mejoramiento del desequilibrio externo destinado a generar divisas para el pago del servicio de la deuda externa, el desfavorable entorno externo prevaleciente hizo posible que el ajuste se efectuara sólo mediante una enorme comprensión de las importaciones, lo que provocó la contracción de la actividad económica, del consumo y de la inversión. Paralelamente al insuficiente crecimiento de las economías de la región se aceleró el proceso inflacionario, lo que aunado a la adopción de políticas salariales restrictivas dieron lugar a que en varios países la población viera reducir sustancialmente sus salarios reales, proceso que fue acompañado de crecientes tensiones sociales y una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

En lo que sigue se efectúa una presentación de los elementos más importantes que configuran las políticas de ajuste y estabilización instrumentadas por la gran mayoría de los países latinoamericanos.

En tal sentido, el capítulo ha sido dividido en tres secciones. En la primera se presentan de manera sucinta las características generales de las políticas de ajuste; en la segunda, se discuten los efectos recesivos que han tenido las políticas de ajuste sobre las economías de los países de la región, y por último, en la tercera se examinan las posibilidades de aplicación de nuevas estrategias y políticas macroeconómicas alternativas de desarrollo.

3.1 CARACTERISTICAS GENERALES DE LAS POLITICAS DE AJUSTE

Desde el comienzo de la crisis de la deuda, casi todos los países de América Latina debieron adoptar una serie de medidas correctivas, observándose que la generalidad de los países han venido aplicando sendos programas de ajuste que paralelamente han debido adecuarse a la condicionalidad de los programas del FMI. En relación a la orientación general del desarrollo, estos acuerdos reafirman las supuestas ventajas de la liberación de las economías; de la reducción de los gastos del sector público y la ampliación del sector privado, y subrayan la importancia que el comercio internacional debería tener como orientador en la asignación de recursos. En cuanto a la interpretación de la crisis, se hace hincapié en el exceso de gasto público y en lo inadecuado que es el sistema de precios imperante ante las nuevas circunstancias, y muy especialmente el tipo de cambio. --- Consecuentemente, frente a presiones inflacionarias o a déficit agudos de balanza de pagos, las políticas nacionales deberían -- lograr la reducción del déficit fiscal y público; el ajuste de los salarios reales; la limitación del crédito interno y del endeudamiento del sector público; el incremento de los ingresos impositivos; de los precios controlados y de las tarifas de los servicios públicos y la eliminación de los subsidios.

En términos generales se destaca el énfasis en la cuenta-externa y se acepta una mayor flexibilidad en los límites que solía establecer para algunas metas internas, como las relativas a la inflación.

La naturaleza de estos programas y sus finalidades han -- sido materia de opiniones y planteamientos encontrados en los últimos años. En particular, se cuestiona el papel atribuido - al comercio internacional, en el sentido de que éste ha perdido dinamismo y que se acentúan las presiones proteccionistas en - los países industrializados; la eficacia de medidas macroeconó- micas globales, en circunstancias en que la crisis ha hecho más

evidente la heterogeneidad económica y social de las economías de la región.

Estas interrogantes en torno a la eficiencia de los acuerdos en las circunstancias actuales se han visto confirmadas por los hechos. En efecto, generalmente los resultados se apartan de las metas y objetivos inicialmente propuestos. A poco tiempo de la firma de los convenios ha sido necesario someterlos a -- importantes correcciones o suspender por algún plazo su aplicación.

Por otra parte, los resultados en términos económicos y sociales no han resultado satisfactorios en todos los casos. Las caídas en la producción, en el empleo y en las remuneraciones sobrepasan lo originalmente programado, y durante 1987 han --- tendido a acentuarse los síntomas de estancamiento, cuando no de franca caída de la producción. Además, la inflación resurgió nuevamente, y si bien los resultados del sector externo fueron más favorables que en los dos años anteriores, se concentraron en un número muy reducido de países (véase cuadro A.1, Apéndice -- Estadístico).

Es evidente que esta primera aproximación al significado de los programas de ajuste, aunque sea de una manera descriptiva de plantear su problemática a nivel contable, es incompleta y superficial. El enfoque que se trata de aplicar, para el --- análisis del significado de los programas de ajuste considera que éstos, están inmersos en el proceso de transformación del capitalismo a nivel mundial como factor que delimita contextualmente los cambios que están sucediendo en los países latinoamericanos, condicionando la forma en que América Latina se integra a dicha transformación, tanto en lo que respecta a la revolución tecnológica y a los procesos de trabajo, como en relación a los circuitos comerciales y financieros internacionales.

Además, esta integración no es lineal para cada país en particular y tampoco puede catalogarse de homogéneo para el -- conjunto de los países de la región, es un hecho destacable en

cuanto que esto depende en lo esencial del proceso histórico - específico de cada país y con ello, de la estructura productiva, - tecnológica, comercial y financiera que tenga.

En lo que sigue de este acápite se examinan estos dos --- aspectos: primeramente, se destaca el papel de los programas - de ajuste en el contexto internacional; en seguida, se analiza su significado a nivel nacional distinguiendo los programas -- tradicionales o monetaristas de los heterodoxos o neoestructuralistas.

Desde la escena internacional, los programas de ajuste que han llevado a cabo los países latinoamericanos a partir de 1982 resultan de los profundos cambios que están ocurriendo en las economías de los países industrializados.

El hecho de que los países de América Latina, hayan declinado su participación en el comercio y las finanzas interna-- cionales señala que la dinámica mundial la determinan los --- países desarrollados bajo la lógica de rentabilidad.

En este contexto, las decisiones de los agentes interna-- cionales: gobiernos centrales, empresas y banca transnaciona-- les, y organismos internacionales (Banco Mundial, FMI y GATT), deben interpretarse bajo la óptica de sus propios intereses, y cuando se vinculan con la problemática de los países subdesarro-- llados aún más.

En ese sentido, los programas de ajuste pueden definirse-- en cierto modo como una adaptación de los flujos financieros y-- comerciales de América Latina a las necesidades de esos agentes internacionales. Los procesos que ilustran esta aseveración -- son : la transferencia neta de recursos financieros de la --- región hacia el exterior, las presiones para liberalizar los - controles a la inversión extranjera directa, al comercio y los servicio en general, comprometiendo políticamente a los gobiernos latinoamericanos en el proceso de la integración y profun-- dización del capitalismo en sus países y en la racionalización del sector público bajo criterios de rentabilidad privada.

Lo esencial en las decisiones de los agentes internacionales

se encuentra resumido en sus propias relaciones con los países que no pueden participar en el establecimiento de las sendas - de desarrollo a nivel mundial.

A partir de 1982, los países del Cono Sur han venido --- adoptando una serie de medidas correctivas, observándose que - la generalidad de las naciones han instrumentado sendos programas de ajuste.

En ese sentido, podemos distinguir dos etapas de ajuste.-- La primera que va de ese año a mediados de 1985, caracterizada por la aplicación de programas de ajuste ortodoxo o monetarista, sustentados en principios teóricos neoclásicos y patrocinados por el FMI; y la segunda que se inicia a partir del segundo semestre de 1985 en donde se combina la ortodoxia con medi-das innovadoras para controlar la inflación.

Los primeros tienen como principal objetivo reducir los - enormes déficit en cuenta corriente de las balanzas de pagos - de los países de la región, a través de tres elementos fundamentales: la restricción de la oferta monetaria en términos reales; la reducción del déficit fiscal, y la variación de los pre-cios relativos sobre todo del tipo de cambio real.

La aplicación de las dos primeras medidas tienen por --- objeto procurar la desaceleración de la inflación a través del control de la demanda agregada (políticas fiscal, monetaria y - de ingresos); por su parte, la tercera medida ha puesto énfasis en la necesidad de corregir la base productiva mediante la reasignación de recursos en favor de las actividades de mayor rentabilidad y eficiencia, en particular aquellas que puedan --- tener competitividad en los mercados externos (políticas cam--biarias, arancelarias y de promoción de exportaciones).

Sin embargo, los esfuerzos realizados han tenido magros - resultados, cuando no rotundos fracasos, frente a la meta --- deseada. En efecto, puede afirmarse que en América Latina se - dio un "sobreajuste" económico, el cual tuvo un impacto nega--tivo en los países de la región. Como muy acertadamente lo ---

señaló en alguna ocasión el entonces director de la CEPAL, -- Enrique Iglesias, "los países latinoamericanos tuvieron que efectuar un doble ajuste; el primero fue el que los países del área instrumentaron con el fin de superar las condiciones desfavorables de los términos de intercambio, tasas de interés -- reales y desequilibrios internos; el segundo es el que realizaron con el objeto de hacer frente a un fenómeno más reciente -- pero no menos importante, que fue la contracción masiva de --- corrientes de capital a la región a partir de la crisis de la deuda."¹ Así desde 1982, el ajuste drástico de los desequili-- brios de la balanza de pagos de los países de la región se vio acompañado de una violenta contracción de las corrientes de -- capital, de tal suerte que en el periodo 1982-1987 la transferencia real de recursos hacia el exterior fue de 205,000 millones de dólares, esto es alrededor de 95 millones diarios.

Ante esta situación, a partir del segundo semestre de 1985 se inicia en varios países de América Latina la segunda etapa de los programas de ajuste en los que se combinaba la ortodoxia con medidas innovadoras para controlar la inercia inflacionaria y corregir de forma permanente el déficit del sector público, -- causa principal de la inflación. A dichos planes se les denominó genéricamente "programas heterodoxos de estabilización" por la naturaleza de las medidas de política económica adoptadas, -- algunas de las cuales constituyeron elementos novedosos que -- rompieron con los preceptos tradicionales de estabilización.

Según este enfoque, la inflación tiene una naturaleza --- esencialmente inercial, cuya solución se propone a mediano y -- largo plazos. En términos generales los instrumentos de política económica utilizados son: congelamiento total de precios, salarios y tipo de cambio; reforma monetaria completa incluido el-

1. Iglesias, Enrique V., "External Debt Problems of Latin American", en - Politics and Economics of External Debt Crisis, the Latin American -- experience, por Wloneczek, Miguel y Luciano Tomasini (comps.), Westview Special Studies in Latin American and the Caribbean, Boulder, Colorado, E.U.A., p. 91.

cambio de la unidad monetaria nacional, y desindización de la economía.

Argentina, Bolivia, Brasil y Perú han adoptado este tipo de políticas. Los cuatro países instrumentaron un tratamiento de choque en vez de un enfoque gradual (también conocido como indización) -como lo estipulaba la teoría ortodoxa- para poner en práctica sus programas.

El rigor y persistencia con que se aplicaron las políticas de estabilización variaron entre las distintas economías y también fue diferente la medida en que se lograron los objetivos básicos. A la luz de los resultados obtenidos en esos países - puede señalarse que los elementos que componen los diversos planes son importantes para que una política antinflacionaria tenga éxito, empero, también permite conocer algunos errores de instrumentación o de comprensión de los problemas que enfrentan.

En síntesis, los programas de ajuste heterodoxos surgen de la combinación compleja de tres grupos de fuerzas: la primera relativa al contexto internacional, está constituida por las restricciones financieras, comerciales y tecnológicas que se derivan de la transformación del capitalismo a nivel mundial delimitando la acción de las diversas alternativas; la segunda, que hace referencia a la primera etapa de los programas de ajuste, consiste en los efectos negativos y acumulativos que la forma ortodoxa de ajustar los desequilibrios provocó, haciendo insostenible continuarlos por más tiempo, y una tercera se vincula con las presiones sociales generadas por fuerzas dentro de los países, como parte del proceso de redefinición de las estructuras del poder económico y político. La combinación, composición y peso relativo de cada una de estas fuerzas dinámicas deben ser los elementos de análisis de las perspectivas y posibles alternativas de los programas heterodoxos.

3.2 EL COSTO SOCIAL DEL AJUSTE: LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

Los programas de ajuste adoptados en los últimos años por la mayoría de los países de América Latina han exacerbado el deterioro de las condiciones sociales que de por sí son extremadamente inequitativas. Es cierto que el crecimiento económico debe acompañarse de un impulso al proceso de transformación -- estructural e institucional, con el objeto de lograr una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo económico y a satisfacer normas adecuadas de mejoramiento del bienestar social. Sin embargo, no es menos cierto que sin crecimiento económico, en la situación de estancamiento y recesión, -- confusión e incertidumbre que dominan actualmente a los países de la región, se agudizan las tensiones sociales, se endurece la resistencia al cambio por parte de los sectores que tendrían que variar su política y, en definitiva, se perjudica aún más a la mayoría de la población de bajos ingresos al mismo tiempo se incentiva el proceso de inestabilidad social.

De acuerdo con los profesores Huang y Nicholas, los costos sociales del ajuste se pueden clasificar en tres tipos: primero, las medidas de ajuste ideadas para equilibrar la demanda y la oferta agregadas, a menudo, si no inevitablemente deprimen la producción, el empleo y el consumo; segundo, los cambios en la estructura de incentivos estimulan la redistribución de los -- recursos y por tanto los beneficios entre sectores y actividades, y tercero, los retardos y dificultades en el movimiento de recursos productivos en otros usos en respuesta a cambios en los precios relativos pueden añadir costos iniciales.²

2. Huang, Yokon, y Peter Nicholas, "Los costos sociales del ajuste", en Finanzas y Desarrollo, FMI-Banco Mundial, Washington, D.C., junio de 1987, p. 22.

Estos costos de transición son en gran parte inevitables, pero la experiencia de los países latinoamericanos sugieren -- que los costos de un ajuste ordenado son probablemente menores y los beneficios a largo plazo serán mayores que los de un proceso ad hoc y desordenado.

Sin embargo, el elevado costo que ha representado la deuda externa no ha permitido un desarrollo ordenado y adecuado de - los programas de ajuste implantados.

La magnitud de su servicio ha provocado un grave deterioro- en los niveles de vida y en la estabilidad del empleo.

Cuadro 3.1

América Latina (14 países): Salario real, 1982-86
(Tasas de crecimiento)

País	1982	1983	1984	1985	1986
Argentina ^a	-10.5	29.3	16.0	-14.5	1.6
Bolivia	- 1.4	10.5	39.1	-45.6	-39.2
Brasil	0.5	-11.4	-14.8	12.2	0.1
Colombia	5.0	6.1	6.0	- 3.0	4.9
Costa Rica	-19.9	10.9	7.8	8.9	6.1
Chile	- 0.2	-10.7	0.1	- 3.8	1.7
Ecuador	- 2.9	-12.6	- 8.3	6.4	11.3
Guatemala	6.0	- 7.3	- 0.7	-13.6	-17.9
México	-15.5	-18.0	- 7.5	- 5.3	- 8.4
Panamá	0.5	6.9	1.9	4.1	n.d
Paraguay	- 2.8	- 7.1	- 3.5	- 2.2	- 3.8
Perú	2.2	-16.7	-15.3	-15.7	26.7
Uruguay	- 0.3	-20.7	- 9.2	14.1	6.7
Venezuela	- 0.1	- 7.2	- 7.6	0.3	n.d

a. Corresponde al sector manufacturero.

n.d. No disponible.

FUENTE: Elaborado con base en datos del BID. Progreso - Económico y Social en América Latina, Informe - 1987.

Cuatro aspectos relacionados entre sí tienen especial significado en las dimensiones sociales del desarrollo: 1) la distribución de la propiedad y del ingreso; 2) la magnitud de la pobreza extrema; 3) el desempleo, y 4) las limitaciones y diferencias de la participación social.

El proceso de desarrollo económico y la rápida transformación social que han tenido lugar en la postguerra, han dado -- origen a nuevos sectores socioeconómicos medios que hoy día -- tienen una ponderable gravitación económica, social y política. Al mismo tiempo, es evidente que la alta concentración de la propiedad y del ingreso en un reducido segmento de la población, y la baja participación en ellos de las grandes mayorías, configuran una situación estructural de extremada y persistente desigualdad que condiciona el sistema económico y social, y a la que se impone atender por razones éticas y de eficiencia -- social. En otras palabras, aminorar las notables desigualdades en la distribución del ingreso debe ser en sí uno de los objetivos sociales de la estrategia del desarrollo.

Indudablemente, la crisis está acentuando esas desigualdades, por el descenso de la ocupación y de los salarios reales -- (véase cuadro 3.1). Además los niveles de vida de la población han sufrido un deterioro adicional debido a los programas de austeridad fiscal impuestos por la mayoría de los países por el proceso de ajuste, que ha restringido considerablemente los gastos públicos y ha dado como resultado la reducción general de los servicios -- en especial los de educación y salud --- (véase cuadro 3.2).

Todo esto reduce, en suma, la participación de los asalariados en la distribución del ingreso nacional, al mismo tiempo que favorece a los demás segmentos sociales, aunque no necesariamente en la misma magnitud relativa para todos ellos.

Es muy alta la proporción de la población de los países latinoamericanos que percibe un ingreso menor al que requiere -- para atender los gastos que demanda la satisfacción de las condiciones mínimas de vida, y también es muy importante la ---

Cuadro 3.2

América Latina: Gastos de la administración central¹, 1972 y 1985
(Porcentaje de los gastos totales)

País	Educación		Salud		Vivienda		Gastos totales (% del PNB)		Superávit/ déficit. (% del PNB)	
	1972	1985	1972	1985	1972	1985	1972	1985	1972	1985
Argentina	20.0	9.5	n.d	1.8	20.0	38.3	19.6	18.0	- 4.9	- 5.4
Bolivia	31.3	12.2	6.2	1.5	5.4	12.5	14.4	22.7	3.5	- 0.9
Brasil	8.3	3.2	6.7	7.6	35.0	32.7	17.6	21.1	- 0.3	- 4.4
C. Rica	28.3	19.4	3.8	22.5	26.7	17.1	18.9	24.5	- 4.5	- 1.4
Chile	20.0	13.2	10.0	6.1	40.0	43.8	43.2	35.5	-13.0	- 2.7
Ecuador	27.5	27.7	4.5	8.3	0.8	1.1	13.4	14.5	0.2	- 0.9
México	16.4	12.4	5.1	1.5	25.0	11.9	12.0	24.9	- 3.0	- 7.7
Paraguay	12.1	10.7	3.5	5.8	18.3	32.9	13.1	10.8	- 1.7	- 1.7
Perú	22.6	n.d	6.1	n.d	2.9	n.d	16.7	12.9	- 1.0	n.d
Uruguay	9.5	6.4	1.6	4.1	52.3	48.6	25.0	24.8	- 2.5	- 2.4
Venezuela	18.6	17.7	11.7	7.6	9.2	14.7	21.3	25.6	- 0.3	3.3

1. Comprende los efectuados por todos los ministerios o secretarías, departamentos, oficinas, establecimientos y demás entidades que son órganos o instrumentos de las autoridades centrales de un país. Comprende tanto -- los gastos corrientes como los de capital.

FUENTE: FMI. Government Finance Statistics Yearbook 1986.

proporción de esa población que sufre las condiciones más deprimidas de la extrema pobreza. Ello contrasta con el alto nivel que registra el consumo en los segmentos de las escalas -- superiores de distribución del ingreso, y con su propagación en los sectores medios altos. No obstante, la magnitud relativa - de la población pobre varía de uno a otro país, asociándose en general con el grado de desarrollo económico y la eficiencia - de las políticas sociales que puedan adoptarse.

El aumento del desempleo y la contracción de los salarios reales son los factores principales que inciden en una mayor - profundidad y extensión de la pobreza en el curso de la crisis.

El objetivo de reducir la extrema pobreza puede ser compatible con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso (o del consumo). Pero, no necesariamente se daría en todos los casos la equiva-- lencia inversa. Sería por lo tanto conveniente examinar en cuál de esos dos objetivos debe ponerse mayor énfasis de la políti-- ca económica y social tomando en cuenta las situaciones de --- verdadera emergencia que está planteando esta crisis en numero-- sos países de la región.

Sin embargo, lejos de aumentar los niveles de empleo, el problema está adquiriendo magnitudes sorprendentes. El solo -- incremento de la población económicamente activa (PEA) entre - 1980 y 1987 fue de casi 20 millones de personas en 14 países - de América Latina (véase cuadro 3.3). Naturalmente, en la medi-- da que no se creen nuevas fuentes de trabajo, la gran mayoría - de esta población, --fundamentalmente jóvenes- no encontrará -- empleo. Por otra parte, todo indica que actualmente muchos --- empleados están perdiendo su empleo con lo que el problema se-- agrava considerablemente.

El crecimiento del desempleo influye directamente en la - distribución del ingreso y en la extensión de la pobreza. Asi-- mismo, el problema de la desocupación no sólo involucra a los-- asalariados, sino también a otros segmentos sociales que corres-- ponden fundamentalmente a los sectores de las escalas interme-- dias de la distribución del ingreso y de la propiedad. Se puede

Cuadro 3.3

América Latina (13 países): Población total, PEA y desempleo urbano, 1980 y 1987

País	Población total (millones de personas)		PEA		Desempleo urbano (TAC)		Inflación (variación de dic. a dic.)	
	1980	1987a	1980	1987a	1980	1987a	1980	1987a
Argentina	28.1	32.0	10.2	13.1	2.3	5.4 ^b	87.6	174.8
Bolivia	5.6	6.8	1.9	2.1	5.8	21.5 ^c	23.9	10.5
Brasil	119.1	141.4	42.7	52.3	6.3	4.0 ^d	95.3	365.9
Colombia	25.9	29.6	8.4	5.2	9.7	11.8 ^e	26.5	24.7
C. Rica	2.2	2.6	0.8	0.9	6.0	5.6 ^f	17.8	13.6
Chile	11.1	12.5	3.5	4.3	11.8	12.4 ^g	31.2	22.9
Ecuador	8.1	9.9	3.7	3.8	5.7	12.5 ^h	14.5	30.6
Guatemala	6.9	8.4	2.7	2.9	11.4	12.6 ⁱ	9.1	8.5
México	67.4	80.5	18.5	25.6	4.5	17.8 ^j	29.8	159.2
Panamá	1.9	2.3	0.6	0.7	10.4	14.0 ^k	14.4	1.0
Perú	17.3	20.7	5.0	6.8	7.1	8.0 ^l	59.7	114.5
Uruguay	2.8	2.9	1.0	1.1	7.4	9.3 ^m	42.8	59.9
Venezuela	15.0	18.5	4.9	6.2	6.6	9.8 ⁿ	19.6	40.3

a. Estimaciones preliminares; b. Buenos Aires, promedio de abril-octubre 1987 abril; c. Nacional, 1987 estimación abril; d. Areas metropolitanas de Río de Janeiro, São Paulo, Bello Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife, 1987 promedio enero-septiembre; e. Bogotá, Barraquilla, Medellín y Cali promedio de marzo, junio, septiembre y diciembre; f. Nacional urbano, promedio marzo, julio y noviembre, 1987 julio; g. Santiago promedio anual; h. Total nacional, estimaciones oficiales; i. Total nacional, estimaciones oficiales (SEGEPLAN), 1987 marzo; j. Promedio nacional estimaciones oficiales; k. Región metropolitana, agosto de cada año; l. Lima m. Montevideo, promedio anual, 1987 promedio enero-septiembre; n. Nacional urbano, promedio anual, 1987 enero-junio.

FUENTE: Elaborado con base en datos del BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1987; CEPAL. Balance preliminar de la economía latinoamericana 1987; PREALC-OIT. Dinámica del subempleo en América Latina 1981.

apreciar la gravedad de esta situación si se toma en cuenta que la fuerza de trabajo aumenta anualmente en magnitudes considerables en la mayoría de los países. En ese sentido hacia el año 2000 las naciones latinoamericanas tendrán que consolidar una fuerza de trabajo empleada de 190 millones, o sea, crear casi 100 millones de empleos nuevos en los próximos doce años³ (véase gráfica 1).

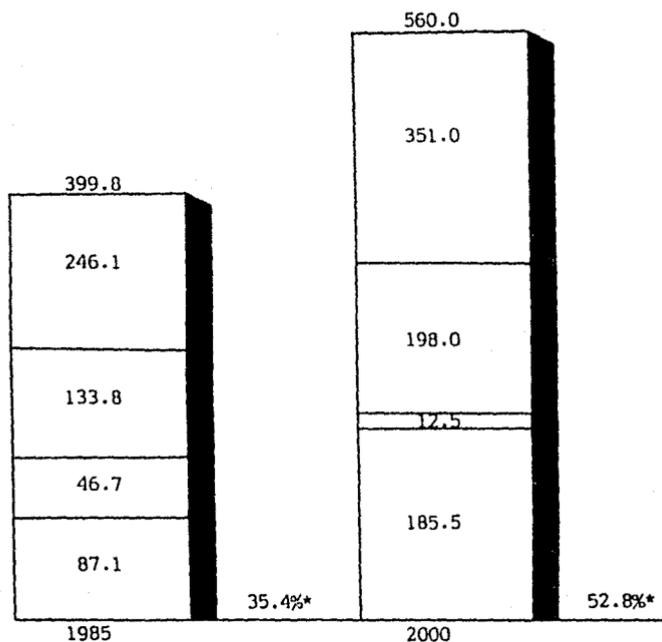
Además, el desempleo ha ido acompañado de importantes -- caídas en los salarios reales. En períodos previos, de acuerdo con estudios del Programa Regional del Empleo para América --- Latina y el Caribe (PREALC), esta variable no mostraba relación-significativa con la tasa de desocupación. En cambio si se --- examinan los antecedentes de la última mitad del decenio pasado y la primera del presente, puede comprobarse que los salarios-mínimos de las industrias manufacturera y de la construcción - están más vinculados al nivel de actividad del salario real.

Las dudas mayores se generan en torno a la posible capacidad de las economías latinoamericanas de soportar el actual -- estado recesivo por más tiempo, si las condiciones de la economía mundial no cambian rápidamente.

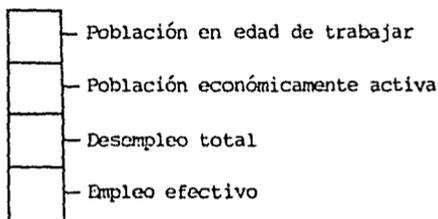
En efecto, el notable esfuerzo por lograr un superávit relativamente elevado en la balanza comercial de bienes y servicios, ha provocado efectos que sobrepasan las meras caídas en la --- producción. Como se ha señalado en repetidas ocasiones, se --- están gestando profundos desequilibrios en el campo ocupacional, inflacionario y presupuestario, y en algunos casos se ha comenzado a dismantelar plantas en un proceso que amenaza ampliarse, a la vez que cunde el desaliento empresarial, se abandonan --- proyectos de ampliación y, con toda probabilidad se provoca -- desinversión en muchos sectores productivos.

3. Véase, V.A, La integración iberoamericana. ¡Cien millones de nuevos empleos para el año 2000!, ed. Benengeli, México, 1987, cap. 5, - pp. 132-139.

Gráfica 1
Proyección de niveles de empleo en América Latina, 1985-2000
(Millones de personas)



— Población total



* Porcentaje de la población en edad de trabajar (15 a 64 años)

Es asimismo evidente que aquellas políticas han distribuido en forma inequitativa los costos externos e internos de la --- crisis. En lo externo, se castiga fuertemente a los países de la región y se premia a la banca internacional. Las negociaciones se llevan a cabo como si la mala asignación de los préstamos cuando la hubo, o las elevadas tasas de interés hubieran sido de exclusiva responsabilidad de los deudores y no existiera obligación de repartir los costos. En lo interno, gran --- parte de los costos se han transmitido -como se ha señalado- a los sectores de menores ingresos, prueba elocuente de lo cual, son los altos índices de desocupación y las caídas de los salarios reales.

En síntesis, podemos afirmar que el proceso de ajuste, no obstante estar gestando e incluso sobrepasando los superávit -comerciales que perseguía, ha resultado en muchos casos poco -eficiente, destructor e inequitativo.

El panorama así configurado constituye un motivo de pre--ocupación en momentos en que es necesario recuperar la produc--ción y el empleo, las políticas deben enfrentar grandes des---equilibrios financieros y presupuestarios. Los intentos de ---eliminar o disminuir ese desequilibrio por la vía de nuevas --reducciones en la actividad económica podría aumentar las tasas de desempleo y disminuir la distribución del ingreso, que ---harían temer una acentuación de la violencia y de los conflictos sociales. Para evitarlo, se hace necesario encontrar soluciones- que distribuyan en forma más equitativa y gradual los costos -del ajuste, y que en lo interno conduzcan a una rápida y efectiva reactivación de la economía.

3.3 PERSPECTIVAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

Al analizar los diversos programas de ajuste adoptados en los países latinoamericanos, podemos advertir, en una perspectiva de largo plazo, la magnitud del retroceso determinado por el sacrificio de los programas de inversión pública y el desmantelamiento de los programas sociales.

Como se ha reconocido, desde 1982 la mayoría de los países de la región han realizado enormes y costosos esfuerzos de ajuste, con el propósito de disminuir el déficit de balanza de pagos por la vía de aumentar el excedente comercial y compensar la drástica caída de los ingresos de capitales externos. Sin embargo, todo ese esfuerzo ha dado como resultado que América-Latina se haya convertido, paradójicamente, en exportadora de capitales a los países industrializados.

En tales circunstancias, es necesario encontrar nuevas -- estrategias y políticas macroeconómicas alternativas de desarrollo, que puedan suplir con eficiencia a las anteriores y que sirvan de cimientos sobre los que pueda descansar la sociedad -- del presente y la sociedad del futuro.

En realidad, es muy poco lo que podemos predecir acerca -- de los próximos años en este mundo cambiante. A pesar de nuestros mejores esfuerzos en procura de mayor previsibilidad, -- probablemente la situación prevaleciente continuará siendo muy inestable.

Sin embargo, no podemos dejar de señalar la preocupación -- que nos produce el que mientras estamos empeñados en adoptar -- nuevas políticas que faciliten el camino para pasar de un ajuste recesivo, a una nueva experiencia positiva de transformación -- y crecimiento, se insista en que la recuperación latinoamericana dependa particularmente del crecimiento sostenido del mercado -- de los países industrializados y de mayores bajas en las tasas de interés internacionales.

Los efectos y repercusiones que pueden tener en los países del Cono Sur la reactivación de la economía mundial deben examinarse concretamente en relación con las condiciones y problemas, de orden interno y externo, que se han venido conformando y que difieren por su magnitud y naturaleza de las condiciones imperantes de la década de 1970.

El mercado financiero internacional ha experimentado importantes modificaciones. Han desaparecido los enormes excedentes de recursos generados por el petróleo de los países exportadores y que eran reorientados en gran parte por la banca privada internacional, a través de préstamos, hacia los países en desarrollo y en particular de América Latina. A esto debe agregarse las diversas repercusiones que el elevado endeudamiento y los enormes servicios financieros que tienen los países latinoamericanos, todo ello limita el acceso o la disponibilidad de financiamiento --- externo.

De mantenerse el actual precio internacional del petróleo nada indica que se puedan generar nuevamente los superávits de balanza de pagos registrados en la década de los setenta por los países de la OPEP. Hecho, especialmente notable en América Latina, donde los exportadores de petróleo tienen una deuda -- externa considerable. Por ese motivo no es de esperar que la banca internacional sea tan permisiva como en los años setentas.

Si bien la política financiera y monetaria de los Estados Unidos logró disminuir la inflación, provocó al mismo tiempo -- un alza importante --primero nominal y después real-- de las --- tasas de interés. Además el déficit fiscal del Gobierno, representa un incentivo permanente para mantener elevadas esas tasas.

A la luz de este panorama fiscal y de la probable continuación de las políticas monetarias restrictivas, lo más seguro -- es que no disminuyan significativamente las tasas reales de -- interés. Además en el caso de los países latinoamericanos, contribuyen a agravar esta situación las sobretasas que por varios conceptos se han incluido en el proceso de renegociación.

En el campo socioeconómico el elevado índice de desempleo seguramente hará recrudecer la violencia que ya se viene manifestando en muchos países latinoamericanos. Además no se vislumbra solución alguna a la situación de extrema pobreza que enfrentan numerosos grupos sociales; en el campo productivo, la reducción de la inversión, el desmantelamiento de la capacidad instalada y el desaliento empresarial hacen temer que el potencial productivo de los próximos años sea inferior al registrado en --- 1980; en el campo de las relaciones externas el grado de autonomía de las decisiones nacionales de los países de la región se verá reducido debido principalmente al elevado nivel de --- endeudamiento externo.

La proyección de las actuales políticas demuestra que el intenso sacrificio que están realizando los países latinoamericanos no resolverá los principales problemas económicos que -- enfrentan. Por lo tanto, es necesario buscar soluciones alternativas de desarrollo, pues en las condiciones comerciales y - financieras externas actuales, es imposible cumplir con los --- compromisos de la deuda dados los plazos y tasas de interés -- estipulados en los convenios firmados con los países desarrollados y la banca internacional (véase cuadro 3.4).

En ese sentido, la necesidad de una recuperación continua de las economías regionales y del retorno a un crecimiento sog tenido a mediano plazo, implicará un nivel de importaciones de capital y bienes intermedios cuyo costo superará ampliamente - el saldo de divisas provenientes de las exportaciones, disponi-- bles después de pagar los intereses sobre la deuda externa y - asegurar aumentos adecuados en las reservas internacionales. Por lo tanto, los recursos de financiamiento externo continuarán desempeñando un importante papel en la promoción del crecimiento económico en la región, aun bajo el supuesto más optimista reg respecto al crecimiento de las exportaciones de América Latina, su diversificación y expansión, la sustitución eficiente de importata ciones y el uso racional de las divisas disponibles.

Cuadro 3.4

América Latina: ingreso neto de capitales y transferencias de recursos, 1980-87 y proyecciones hasta el año 1990
(Miles de millones de dólares)

Año	Ingresos netos de capitales (1)	Pagos netos de utilidades e intereses (2)	Transferencias de recursos (3)=(2)-(1) (3)
1980	29.7	18.2	11.5
1981	37.6	27.2	10.4
1982	20.4	38.8	-18.4
1983	3.0	34.4	-31.4
1984	9.3	36.3	-27.0
1985	3.3	34.8	-31.5
1986	8.7	30.5	-21.8
1987p	14.4	30.1	-15.7
1988e	14.8	34.2	-19.4
1989e	15.2	33.4	-18.2
1990e	15.7	34.9	-19.2

p. Cifras preliminares.

e. Cifras estimadas.

FUENTE: Elaborado con base en datos de la economía latino-americana 1987 y estimaciones propias.

Puesto que las inversiones privadas y las transferencias-- extranjeras representan sólo una pequeña parte del financiamien-- to externo para América Latina, será necesario obtener recursos-- externos adicionales para financiar su desarrollo. Huelga decir que éstos deben obtenerse en términos que contribuyan a rever-- tir el grave deterioro que ha tenido lugar en los años recien-- tes la estructura de vencimientos de la deuda externa de la -- región. Ello requiere de un aumento significativo de los prés-- tamos de las instituciones multilaterales y bilaterales de -- financiamiento junto con la reestructuración de la deuda-- con la banca comercial internacional. Asimismo, será --- necesario reducir los pagos del servicio de la deuda, lo cual podría lograrse de dos maneras: a) restringiendo los pagos --

del servicio de acuerdo con criterios de capacidad de pago -- (v.gr. en función del volumen de las exportaciones; del total de los ingresos de divisas o por el PIB), y b) reduciendo en forma directa, sin acumulación, los pagos de intereses y/o -- amortizaciones.

Sólo la recuperación de un firme crecimiento económico -- permitirá a la región sufragar su deuda a largo plazo y al mismo tiempo evitar nuevas erosiones de las condiciones sociales. Además de un acceso mayor al financiamiento externo, será necesario reestructurar las políticas internas para asegurar el uso productivo de capital y los bienes intermedios importados y la asignación eficiente de las inversiones, y eventualmente, un aumento en el acceso a los mercados de los países industrializados.

Según las tasas previstas de crecimiento de las economías de los países de la OCDE, y suponiendo un mejor conjunto de -- políticas instrumentadas por los países latinoamericanos, se estima que éstos últimos pueden lograr tasas de crecimiento -- del PIB del 3.9 al 5.5 por ciento, siempre que tengan acceso a un flujo neto de financiamiento externo del orden de entre -- 29,000 y 31,000 millones de dólares por año. Frente a esta elevada demanda de recursos externos, a las perspectivas inciertas en materia de financiamiento privado externo, y a la necesidad de mejorar la calidad de las inversiones sin agravar la estructura de vencimientos de la deuda externa latinoamericana, es evidente que los bancos multilaterales de desarrollo deberán -- hacer un esfuerzo especial para aumentar los niveles de préstamos y acentuar el impacto estratégico de los recursos que proporcionan.

Para lograr reducir la necesidad de capital, se sugiere -- la creación de un mercado secundario de documentos -- como el que surgió a fines de 1984- donde los países puedan comprar su -- propia deuda a valores entre 10 y 60 por ciento de su valor -- real. Cabe destacar que hasta ahora el mecanismo se ha utilizado

en forma limitada aunque sería una forma de trasladar parte del costo de la deuda a los acreedores. Si se generaliza serviría - para establecer mecanismos regionales de cooperación que incluso fomentaría el comercio recíproco.

Será necesario, empero, que se modifique la legislación de los países industrializados, principalmente de Estados Unidos, - para que los bancos puedan reflejar en sus balances contables - los saldos de la deuda latinoamericana a valor más cercano al - del mercado de una parte pequeña de esa cartera.

Otra forma sería traspasar activos de la banca a organismos multilaterales, aunque para ello será indispensable que los --- países industrializados aumenten el capital de estas instituciones o bien de sus relaciones entre deuda y capital.

En cuanto a las variaciones de la relación de intercambio, se podría actuar en tres direcciones: 1) ampliar la cobertura - del servicio de financiamiento compensatorio; 2) permitir el -- acceso de los productos de los países en desarrollo a los principales mercados mundiales, y 3) flexibilizar la relación entre deuda y capital de los organismos multilaterales de financiamiento.

Finalmente, para ampliar su capacidad de obtener créditos, sin esperar una mejor predisposición de los bancos, los países del Cono S: tienen la -- opción de buscar fórmulas de cofinanciamiento, la creación de -- coberturas de riesgos, y la ampliación de las operaciones de garantía de algunos gobiernos de los países industrializados y de algunas instituciones -- multilaterales de crédito.

Cualquiera que sea la solución que se adopte, no deberá olvidarse que - es imprescindible establecer nuevas formas de inserción internacional. Las - cooperación regional y de transformación económica y social interna. Las --- nuevas formas de inserción internacional deberán corregir las ya conocidas condiciones de asimetría del comercio y las finanzas internacionales. La corrección de las asimetrías de comercio -- exige establecer una mayor correspondencia entre la producción - y el gasto interno, así, en la medida que el gasto en consumo e inversión contenga una mayor proporción de bienes manufacturados o de servicios modernos, la producción deberá dar mayor ---

énfasis a dichos rubros. No se trata de propugnar un modelo -- autárquico, sino de promover una composición del comercio diferente a la que resultó de las políticas durante la primera --- mitad de la década de los ochenta. Esta estrategia requerirá - naturalmente de un tiempo prudente antes de que puedan obtener se resultados, pues en un principio cerca del 80% de las expor taciones estaba constituido por productos básicos y combustibles. En la medida en que la transformación productiva interna logre sustentar - una estructura que permita una mayor simetría de las exportaciones e importaciones, el comercio exterior podrá desempeñar un - papel más importante en la demanda y el abastecimiento global de sus economías. Por ello, se deberá estimular la producción - de manufacturas destinadas a la exportación y defender la de - aquellas que lograron en los años setentas conquistar mercados que es necesario retener. Además, será necesario asegurar que las políticas y las prácticas comerciales proteccionistas puedan ser discontinuadas progresivamente, de modo que no neutralicen en la práctica, los beneficios de los flujos adicionales de créditos y capitales hacia la región. Esto se ha repetido - en distintas ocasiones en el foro del GATT, pero la reversión del proteccionismo depende, fundamentalmente de la voluntad -- política de los países industrializados.

El mercado financiero internacional ha dado en los años - ochentas una lección esclarecedora sobre la absoluta asimetría que existe en torno al poder de decisión y a la distribución - del costo de las políticas que se adoptan. Los costos que la - política económica norteamericana a provocado en América Latina desde el punto de vista del alza de la tasa de interés real y la escasa o nula consideración de las consecuencias de esos -- costos adicionales ilustran con claridad este aspecto.

Para que las relaciones externas llegen a ser similares a los postulados para el escenario expuesto, habrá que realizar un conjunto de cambios en las políticas internas regionales.

Es imprescindible reanimar y reestructurar el mercado interno, no sólo por las condiciones económicas imperantes, sino por -- cuestiones éticas. Resulta inaceptable que el peso de la crisis siga recayendo sobre los grupos de más bajos ingresos. Así en la reanimación de la demanda interna deberán tenerse en cuenta ante todo los grupos que se encontraban en situación de extrema pobreza antes de la crisis y que debido a ella se agravó. Para esto es necesario estimular las ramas productivas que constituyen el núcleo del empleo.

CAPITULO IV: ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO Y EL PROCESO DE RECUPERACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA

"No saldremos nunca de nuestra triste condición de subdesarrollados en tanto seamos tributarios de la explotación imperialista.

Juan D. Perón. La Hora de los Pueblos.

El reto del desarrollo económico y social de los países de América Latina, como del resto de las naciones en desarrollo presentan, como ya es ampliamente conocido, grandes restricciones y dificultades, las mismas que, lejos de ofrecer perspectivas de mejora en el corto plazo, amenazan agravarse y tornarse más profundas en la coyuntura actual. La crisis que enfrenta el sistema económico internacional ocasiona la confluencia de una serie de factores de efecto pernicioso sobre la evolución y situación de las economías de la región, mismas que enfrentan, como uno de los problemas más graves de los años recientes, el ya generalizado fenómeno de la recesión o el estancamiento económico, que se traduce en tasas de crecimiento real de la producción estacionarias e incluso negativas.

Si a esta situación se añade la reimplantación de prácticas y políticas proteccionistas de los países industrializados se configura un panorama sumamente adverso en perjuicio del comercio exterior de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, que se traduce en una generalización de los déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de los países latinoamericanos. Este fenómeno provocó tener que recurrir a fuentes externas de financiamiento con el consiguiente crecimiento de los niveles de endeudamiento.

Ahora bien, frente a los problemas que derivan de la persistencia del fenómeno recesivo, las restricciones de acceso a nuevos recursos financieros del exterior en condiciones adecuadas y las presiones inflacionarias que enfrentan los países latinoamericanos en general, y los elevados niveles de endeudamiento aludidos, han devenido en pesadas cargas financieras que difícilmente pueden ser oportunamente atendidas.

Se presenta aquí la contradictoria situación según la cual, justamente cuando las necesidades de los países de América Latina de contar con recursos financieros del exterior, lejos de haberse reducido, son ahora mayores, no sólo en función de compensar los déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, sino también para cubrir aquellos requerimientos de índole financiera que hagan posible reactivar y mantener un apropiado nivel de actividad económica; el acceso a los mercados internacionales de capital por parte de estos países, en condiciones relativamente fáciles y favorables, ya no está vigente. En efecto, las fuentes tradicionales de recursos, tales como la inversión extranjera directa, los recursos provenientes de las agencias de ayuda bilateral, organismos financieros multilaterales, bancos privados internacionales, que en su debido momento en las décadas pasadas tuvieron especial significación dentro de los esquemas de cooperación económica financiera, han perdido notable dinamismo y sus condiciones han dejado de ser favorables a los países de la región, cuando no se muestran cada vez más renuentes a efectuar nuevas colocaciones.

Frente a esta situación, es impostergable acrecentar la cooperación financiera al interior de la región, como también la cooperación interregional. En este marco, resulta de gran importancia tener en consideración las actuales condiciones que enfrentan las fuentes externas de financiamiento, a efecto de poder replantear las condiciones y términos en los que, en la coyuntura actual, pueden continuar brindando apoyo financiero para el desarrollo de los países latinoamericanos. Deben reconsiderarse, pues, los mecanismos de vinculación de las economías

de la región, particularmente con agencias oficiales bilaterales y multilaterales de desarrollo, a efecto de hacer de la -- cooperación financiera internacional un instrumento viable para la dinamización del desarrollo. Paralelamente, debe ponerse -- particular énfasis en la búsqueda y diseño de fórmulas y mecanismos novedosos que permitan atraer nuevos socios financieros, tales como los bancos comerciales de dentro y fuera de la región.

En la tarea de identificar e investigar nuevas formas de cooperación económica y financiera, los bancos de desarrollo - de América Latina están llamados a desempeñar un papel protagónico dado su carácter de agentes promotores del desarrollo. Al respecto, la banca de fomento deberá asumir nuevas modalidades operativas que le permitan seguir teniendo vigencia dentro de los sistemas financieros, manteniendo, a la vez, su innata --- capacidad de agente promotor de desarrollo.

Entre dichas modalidades operativas destacan las operaciones de cofinanciamiento. Las particulares características y -- condiciones de este mecanismo, tal como viene siendo ejecutado por los organismos multilaterales de desarrollo que lo promueven, permiten vislumbrar el logro de mejores condiciones de - acceso para los países latinoamericanos al financiamiento externo privado disponible y a diversificar los riesgos que conlleva para los bancos privados el otorgamiento de préstamos a países fuertemente endeudados.

Estas razones destacan, asimismo, la urgente necesidad de lograr la integración de América Latina. Las perspectivas de - integración, de crear un Mercado Común Latinoamericano, ayudarán a elevar el grado de desarrollo de la región y suscitarán una tendencia a superar el nivel de estancamiento y frustración - que, con su secuela de tensiones políticas y sociales aflige a los países latinoamericanos.

En dicho orden de ideas, el presente capítulo tiene por objeto examinar los lineamientos generales de estos aspectos - los cuales consideramos pueden constituir alternativas viables de obtención de recursos financieros adicionales para el desarrollo latinoamericano.

4.1 COOPERACION FINANCIERA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO - MEDIANTE LOS MECANISMOS DE COFINANCIAMIENTO

Como se reconoce, la crisis de pagos que afecta a los países del Cono Sur, ha dado lugar a diversos planteamientos en torno a los instrumentos y las fuentes tradicionales de financiamiento externo. Por una parte, el acceso al mercado de préstamos voluntarios de origen privado continúa siendo difícil para la mayoría de los países de la región, por otra parte, los organismos financieros internacionales (OFI)⁴ no disponen de capital suficiente para sustituir a los bancos privados en el otorgamiento del volumen de divisas requerido por las naciones latinoamericanas para financiar su desarrollo.

En ese sentido, lo que propone el Plan Baker y otras iniciativas para solucionar el problema de financiamiento externo es algún tipo de acuerdo entre prestamistas privados y los oficiales. En este contexto destaca el papel que pueden desempeñar los esquemas de cofinanciamiento.

En las páginas siguientes se hará una breve revisión de las principales modalidades y características de cofinanciamiento, asimismo, se sugieren algunas variantes que podrían adoptarse para romper el impasse y revertir la tendencia negativa de los flujos de capital privado hacia América Latina.

En forma genérica, el cofinanciamiento es un mecanismo mediante el cual una institución multilateral de desarrollo incorpora en el financiamiento de un proyecto, la participación de otra fuente de recursos adicional a la que de hecho significa la contrapartida local que aportará el país prestatario. Existen diversas modalidades de este mecanismo pues los participantes (cofinanciadores) pueden ser un banco o grupo de bancos privados, otro organismo de desarrollo o una agencia de --

4. Para efectos del presente acápite, se consideran únicamente al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo.

crédito a la exportación. Por ello más que existir un esquema de cofinanciamiento, se habla de varias modalidades de este mecanismo, de acuerdo con los requerimientos financieros de los prestatarios, así como en función de las condiciones en que las fuentes financieras externas deseen asociar sus recursos.

Dichos tipos han sido clasificados de acuerdo a dos criterios básicos: el primero se basa en el origen de los socios, y el segundo considera el procedimiento como se otorga la asistencia financiera.

De esta forma, el primer criterio considera los recursos-provenientes de:

1) Fuentes oficiales: Incluyen a los gobiernos y sus agencias de ayuda al desarrollo y otros organismos multilaterales. Estas fuentes presentan dos características principales: a) son creadas con el objeto de priorizar el desarrollo de los prestatarios mediante créditos hacia proyectos de carácter estratégico y b) proporcionan financiamiento en términos concesionales.

2) Instituciones de crédito a la exportación: Se trata de agencias establecidas por la mayoría de los países industrializados para estimular el financiamiento de las exportaciones de las naciones de América Latina.

3) Instituciones financieras privadas: Este mecanismo se instrumenta con la incorporación de préstamos bancarios comerciales (en términos y condiciones usuales) dentro de un paquete financiero de inversión conjunta con las instituciones financieras multilaterales y eventualmente involucrando agencias de crédito a la exportación.

El segundo criterio de clasificación de las operaciones de cofinanciamiento atiende a modalidades a través de las cuales se instrumenta el acuerdo, éstas se dividen en:

1) Financiamiento conjunto (Joint financing): Operación en la que los OFI y la institución participante, contribuyen al financiamiento de un proyecto mediante préstamos separados, y el propio banco es quien evalúa el proyecto y administra el préstamo.

2) **Financiamiento paralelo:** al igual que el anterior, el organismo multilateral y la institución participante otorgan - préstamos separados, y el propio banco es quien evalúa el proyecto y administra su respectivo préstamo.

3) **Financiamiento complementario:** es la versión del BID - del cofinanciamiento con bancos privados. Consiste en un préstamo otorgado por el BID para un proyecto específico, el cual comprende dos segmentos: a) una porción concedida por el BID - en los términos habituales aplicados a préstamos para el ---- desarrollo, y con sus propios recursos, y b) un segundo tramo otorgado en términos comerciales mediante la venta de participaciones, por el monto total del tramo, a los bancos comerciales interesados.

4) **Cofinanciamiento con agencias de créditos de exportación:** ésta es una modalidad utilizada tanto por el Banco Mundial como por el BID, aunque con características diferentes en cada caso.

No obstante, el entorno descrito no ha sido suficiente -- para que los mecanismos de cofinanciamiento hayan alcanzado un adecuado nivel de difusión y utilización entre los países del Cono Sur, apreciándose, por el contrario, una notable disminución de los recursos externos para el desarrollo que, en condi ciones concesionales, recibían los países de la región (véanse - cuadros 4.2 y 4.3). En 1982, ya era evidente que dichos programas no esta - ban cumpliendo con las metas preestablecidas⁵ debido a la situa ción imperante en la economía mundial en la que la mayoría de - los países latinoamericanos enfrentaban un proceso de reorganiza - ción de su deuda externa, lo que los llevaba a analizar cuida - dadosamente los términos de las operaciones contraídas en par - ticular a posponer inversiones que hubieran requerido recursos -

5. Los objetivos básicos que se plantearon al formular los programas de - cofinanciamiento fueron: ayudar a los países miembros prestatarios a - obtener acceso a los mercados internacionales de capital; reducir el - componente de riesgo comercial de las operaciones de crédito y, por -- ende, mejorar los términos y condiciones de dichos créditos.

Frente a esta situación, es necesario promover tanto la - difusión de las características de operación del cofinancia- - miento tal como viene siendo llevado a cabo por los organismos - multilaterales de financiamiento, como coadyuvar a la creación de las condiciones que permitan llevar a cabo operaciones de - cofinanciamiento entre instituciones financieras de desarrollo y bancos comerciales nacionales, con la participación de orga- nismos multilaterales de dentro y fuera de la región.

Las características particulares y condiciones de cofinan- - ciamiento de ambos organismos (Banco Mundial y BID) permiten - mejores condiciones de acceso para los países de América Latina al financiamiento externo privado y a diversificar los riesgos implícitos para los bancos privados en el otorgamiento de cré- ditos a países fuertemente endeudados. No obstante, es conve- - niente ampliar el ámbito de acción que actualmente presta este tipo de mecanismos hacia acuerdos crediticios entre los bancos de fomento y bancos comerciales, con la participación de orga- nismos financieros de carácter subregional. Estos aportarían - no sólo sus recursos financieros, sino además, la infraestructura y la experiencia de que disponen.

Es indudable que, deberán jugar un importante papel algu- - nas instituciones financieras de desarrollo de alcance subregional tales como el Banco Centroamericano de Integración Económica - (BCIE); la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Fondo --- Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata (FONPLATA) entidades que en los últimos años han utilizado diversas modali- dades de cofinanciamiento en asociación con el Banco Mundial -- y/o el BID. Efectivamente, se trata de instituciones que dispo- nen de la infraestructura y los mecanismos necesarios para --- realizar las operaciones de cofinanciamiento que permitan incre- mentar la cooperación económica y financiera para el desarrollo - de los países de América Latina.

Sin embargo, cabe señalar que no se trata por esta vía de- eliminar la vinculación entre estas instituciones y la presencia-

de OFI. Es importante subrayar la importancia que éstos tienen, tanto en la etapa de búsqueda de recursos en el mercado financiero internacional, como en la identificación de proyectos a ser financiados, la administración de los desembolsos y la vigilancia de la ejecución del proyecto y de los desembolsos que -- imprime particular dinámica de operación, en lo referente a la confiabilidad del proyecto, su adecuada instrumentación y la -- eventual aplicación de cláusulas de salvaguarda por incumplimiento.

Por otra parte, debido a la importancia que tiene el comercio exterior en la obtención de recursos que permitan financiar el desarrollo, es necesario que los créditos de las Agencias de Exportación tengan un papel más activo en el flujo de nuevo capital a los países latinoamericanos. Asimismo, es deseable que los -- OFI actúen para movilizar mayores créditos de exportación a --- proyectos de alta prioridad.

Sin embargo, los instrumentos de cofinanciamiento con estas agencias son limitados debido a que los programas de crédito se basan en acuerdos específicos con los gobiernos receptores. Por otra parte, las agencias no ven justificable proporcionar créditos de exportación una vez que oferentes nacionales han ganado un contrato de licitación pública internacional ya que no incrementarían las exportaciones.

En ese sentido, los OFI deberán realizar consultas con las agencias de crédito a la exportación, con la finalidad de identificar áreas de interés común, y a partir de esta identificación poner en práctica un esquema de participación conjunto que permita formalizar programas financieros que tiendan a aumentar -- los flujos de capital de los países de la región.

Aceptando tales premisas, podemos considerar los mecanismos de cofinanciamiento, como una opción sumamente viable para --- financiar el desarrollo de los países de América Latina.

Efectivamente, los beneficios y ventajas que suponen los -- mecanismos de cofinanciamiento, no sólo para el prestatario ---

sino también para las fuentes financieras privadas, han sido debidamente comprobados por la frecuencia con que la banca privada internacional participa en este tipo de acuerdos con los OFI. Hace falta únicamente, que los organismos financieros --- subregionales y los bancos de fomento nacionales, a través de sus múltiples esquemas de coordinación y cooperación mutua, -- tomen la iniciativa correspondiente para proceder al diseño de programas de financiamiento de proyectos regionales prioritarios en condiciones que permitan ofrecer oportunidades atractivas -- de inversión de la banca comercial de los países de la región.

Cuadro 4.1

Características generales de Cofinanciamiento del Banco Mundial y de
Financiamiento Complementario del BID

	BANCO MUNDIAL	BID
PROCEDIMIENTO	El prestatario informa al Banco de su intención de obtener fondos bajo el programa de Cofinanciamiento y negocia directamente con la banca comercial y con el BIRF.	El prestatario informa al Banco de su intención de obtener fondos bajo el programa de Financiamiento complementario y el BID negocia con la banca comercial un contrato de venta de participación. El prestatario negocia con el BID.
FORMALIZACION	Se realizan de 2 a 3 contratos por separados con cláusulas de "Cross Reference" y "Cross Default".	Se realizan 2 contratos con el BID. Uno bajo los recursos del capital del Banco y con las condiciones normales y el otro en términos y condiciones del mercado.
TIPOS DE OPERACION	<p>1) Participación directa del BIRF por un máximo del 25% del total del préstamo en los últimos desembolsos.</p> <p>2) Participación contingente del BIRF en los últimos desembolsos si la banca comercial decide no financiar el restante del principal.</p> <p>3) Garantía del BIRF al repago de los últimos vencimientos.</p>	Financiamiento para cualquier proyecto, aceptado por el BID, capaz de generar ingresos suficientes para la cobertura de los créditos.
CONDICIONES FINANCIERAS (TASAS DE INTERES, COMISIONES, CARGOS, ETC.)	Según las prácticas comerciales y las condiciones de mercado.	Se conceden en las condiciones corrientes de los mercados de créditos.

continúa

COMPRA DE BIENES Y
SERVICIOS

Según las prácticas comerciales y
las condiciones del mercado.

Según las prácticas comerciales y
las condiciones del mercado.

DESEMBOLOSOS Y
REPAGOS

Para el crédito del BIRF, los desem-
bolsos se aplican a gastos específi-
cos. El crédito comercial se sujeta
a las prácticas normales. Cuando el
BIRF no participa en forma directa-
(obligación contingente y/o garan-
tía), el prestatario debe acordar -
con el Banco que los fondos serán -
utilizados para propósitos acepta-
bles al banco.

Para cubrir importes de los gastos
elegibles. El BID es prestatario -
oficial, por lo cual, se evita la
reestructuración de la deuda.

INCUMPLIMIENTO Y
PENALIZACION
("REMEDIES")

Los créditos se atan por cláusulas-
excluyentes de vencimiento cruzado-
("Cross Default"), de manera que el
BIRF actúe respecto de la penaliza-
ción correspondiente bajo su direc-
ción. Los contratos mantienen de -
esta manera dos cláusulas; la prime-
ra, sujeta a negociación que exclu-
ye en forma expresa cualquier opera-
ción con el BIRF. Los prestamistas
mantienen a su discreción la facul-
tad de ejercer las penalizaciones.
En este caso el BIRF consulta con -
éstos, manteniendo el derecho de --
actuar por su cuenta.

Los incumplimientos se cometen di-
rectamente con el BID quien ejerce
las penalizaciones a su discreción.
En ese sentido, el BID actúa como-
garante ante la banca comercial.

continúa

FOROS LEGALES

Las leyes aplicables pueden ser las del prestamista sin excluir las de los gobiernos receptores.

Corte Internacional de la Haya.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS QUE SEÑALAN LOS ORGANISMOS.

Ventajas:

- a) Los préstamos "B" contribuyen - substancialmente a unir los préstamos comerciales con los préstamos del BIRF.
- b) Los fondos del BIRF pueden hacer más blandos los créditos comerciales alargando el período de vencimiento.
- c) Los países con acceso limitado a los mercados de capital se pueden beneficiar y considerarse en el futuro para mayores operaciones.
- d) Los países pueden solicitar el préstamo en la moneda que más les convenga.

Desventajas:

- a) Se pueden complicar las relaciones de los países con la comunidad bancaria.
- b) Existe la percepción de varios países de que el Cofinanciamiento no provea beneficios tangibles.

Ventajas:

- a) Contribuir a que los países - miembros prestatarios tengan - acceso a los mercados de capital.
- b) Reducir el riesgo de las operaciones comerciales y mejorar los términos y condiciones.
- c) Contribuir a mejorar la actividad económica y solidez financiera de los programas de endeudamiento externo de los países miembros.
- d) Ampliar la capacidad crediticia del banco.

Desventajas:

- a) Ciclos prolongados de proyectos pueden incrementar el costo.
- b) Falta de contacto entre prestamistas y prestatarios.
- c) Lista de bancos elegibles reducida y selección de bancos participantes inadecuada.

continúa

VENTAJAS Y DESVENTAJAS
QUE SEÑALAN LOS BANCOS
COMERCIALES

Ventajas:

- a) Colaboración directa con el Banco Mundial.
- b) Canalización de recursos a proyectos de desarrollo autofinanciable.
- c) Disponibilidad de información de nuevos mercados y su penetración en éstos.

Desventajas:

- a) Ciclos de proyectos prolongados.
- b) Menores márgenes de ganancia.

Ventajas:

- a) Amplia protección contra riesgo de incumplimiento.
- b) Idem.
- c) Idem.

Desventajas:

- a) Idem.
 - b) Idem.
-

VENTAJAS Y DESVENTAJAS
PARA EL PAIS

Ventajas:

- a) Recursos más blandos que los del mercado principalmente por la -- ampliación en el período de amortización.
- b) Bajo ciertas circunstancias puede representar adicionalidad de recursos.
- c) Uso de recursos garantizado al -- financiamiento de proyectos.

Desventajas:

- a) Implica esquema de graduación y - endurecimiento de las condiciones del banco.
- b) La estrecha participación del banco con la comunidad bancaria puede deteriorar las relaciones del país con la banca comercial.

Ventajas:

- a) Idem.
- b) Idem.
- c) Idem.

Desventajas:

- a) Bajo este esquema se puede pensar únicamente en proyectos -- altamente redituables, quedando relegados los sectores sociales y de infraestructura.
 - b) Falta de relación con la comunidad bancaria.
-

Cuadro 4.2

Operaciones de Cofinanciamiento del Banco Mundial en América Latina y el Caribe, 1982-87
(Millones de dólares)

Año	Fuente de Cofinanciamiento										
	Cofinanciamiento		Crédito para				Privado		Contribución		Costo total proyecto
	Nº	monto total	Oficial Nº	monto total	exportación Nº	monto total	Nº	monto total	BIRF	IDA	
1982	22	2265.2 ^a	5	8.3	10	816.9	7	1440.0 ^a	1341.1	9.0	7224.2
1983	12	421.0	5	174.0	3	141.7	2	105.3	978.6	6.5	4314.3
1984	16	556.3	7	147.9	4	71.3	5	337.1	1211.0	24.1	5559.7
1985	15	1035.8	6	203.3	5	395.0	4	437.5	1129.4	45.9	5924.8
1986	10	174.0	5	39.0	4	90.0	1	45.0	562.1	15.0	1369.9
1987p	21	1433.6	15	595.5	5	338.1	1	500.0	1758.8	120.6	6026.1

a. Incluye 500 millones de cofinanciamiento privado para proyectos específicos.

p. Cifras preliminares.

FUENTE: Elaborado con base en datos del Banco Mundial, Annual Report, 1982-1987.

Cuadro 4.3
Operaciones de Financiamiento Complementario del BID en
América Latina y el Caribe, 1976-86
(Millones de dólares)

Año	Número	Total de préstamos	Fondos del BID	Financiamiento Complementario
1976	2	175.0	145.0	30.0
1977	2	376.0	261.4	114.6
1978	3	459.8	326.8	133.0
1979	5	260.0	160.0	100.0
1980	2	156.5	106.5	50.0
1981	6	303.0	218.0	85.0
1982	2	213.0	114.0	99.0
1983	1	90.0	60.0	30.0
1984	1	75.5	49.0	26.5
1985	1	52.0	33.8	18.2
1986	1	13.0	8.0	5.0
Total	26	2173.8	1482.5	691.3

FUENTE: Elaborado con base en datos del BID. Programa de Financiamiento - Complementario 1983 e Informe anual, 1984-1987.

4.2 LA ACCION DE LA BANCA DE FOMENTO EN EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Previamente al análisis que se efectúa, debe señalarse que reconocidas las dificultades de intentar establecer una definición precisa, que recoja la amplia gama de operaciones que prevalece en el segmento del sistema financiero, denominado en forma --- genérica como banca de fomento o banca de desarrollo, para los propósitos del presente acápite debe entenderse por banca de fomento a aquéllos intermediarios financieros que funcionan -- bajo un régimen de propiedad pública, mixta o privada, cuyo -- objetivo final es el financiamiento y promoción de proyectos - financieramente viables y, a la vez congruentes con las prio-- ridades de desarrollo de la economía en la que actúan. Pueden atender, además, proyectos tanto del sector público como del - sector privado, así como proyectos de un solo sector económico o de diversos sectores económicos, haciendo uso para ello como modalidad instrumental, -fundamentalmente- de la concesión de financiamiento a mediano y largo plazo y de servicios promocio^u nales complementarios.

Asimismo, es necesario tener presente que existen algunas diferencias básicas en materia de legislación bancaria entre - los países de la región en lo que se refiere a propiedad extran^u jera; banca extranjera; actividades bancarias en el extranjero; requerimientos de capital; reservas, y probablemente lo más -- importante, es que varias naciones latinoamericanas han nacio-- nalizado la banca.

No obstante estas diferencias, podemos señalar algunas -- generalizaciones para la región en su conjunto.

Dentro de este enfoque, la presente sección tiene por --- objeto ofrecer una visión personal de los riesgos y oportuni^u das que deberá enfrentar la banca de fomento en el financia--- miento del desarrollo de América Latina.

El mayor reto que enfrenta la banca de desarrollo, es sin

duda, la inestabilidad macroeconómica. En efecto, tanto la teoría como la enorme experiencia histórica muestran fehacientemente que la inflación y el desequilibrio cambiario, entre otros fenómenos son graves obstáculos de la intermediación financiera -- eficiente.

Asimismo, a menudo, la problemática de la banca de fomento ha sido una regulación entorpecedora que obstaculiza la suficiencia de respuesta de las instituciones, frente a una realidad que se altera con celeridad, otras veces, paradójicamente, las dificultades se han originado en intentos bien intencionados de "liberalización financiera", que han resultado incongruentes en la práctica.

Como quiera que fuere, lo importante es destacar que ante la restricción de recursos externos a que están sujetos los -- países de la región, y dada la imperiosa necesidad política y social de recuperar la dinámica del crecimiento, es preciso -- fortalecer la capacidad de la banca de desarrollo para movilizar con eficiencia los recursos para el desarrollo. Cabe agregar, por supuesto, que la relación positiva entre la expansión de los agregados financieros y la tasa de crecimiento del producto real ha sido válida en América Latina sólo cuando dicha expansión se refiere a variables reales.

Esta aclaración es pertinente en vista de la idea muy --- difundida, de que la política financiera permisiva, que aumenta la disponibilidad de crédito en términos nominales, tiene efectos favorables para el desarrollo.

La experiencia latinoamericana al respecto es ilustrativa. Al parecer, las tasas elevadas de crecimiento de los activos - financieros en términos nominales, tienden a reflejarse principalmente en la inflación, sin influencia duradera y perceptible sobre las variables reales.

El desarrollo por la vía aparentemente fácil de la expansión monetaria, es una ilusión efímera. Los beneficios de la - estrategia se agotan con rapidez, pero las distorsiones que --

introduce la inflación en la asignación de recursos, provocan un daño duradero en la economía.

Con este enfoque, una política que mantiene artificialmente bajas las tasas de interés y expande en forma excesiva el crédito bancario, resultará en presiones alcistas sobre los precios y en rendimientos reales poco atractivos para el ahorrador. Esto a su vez, reducirá el monto real del ahorro, lo que se traduce inevitablemente en menor inversión y crecimiento.

Si las tasas de interés pasivas toman en cuenta las expectativas de inflación, el ahorro se favorece y el consumo presente se desalienta. La disponibilidad real de fondos para la inversión aumenta, al mismo tiempo que el costo no subsidiado del crédito permite discriminar adecuadamente entre los proyectos, eliminando los puramente especulativos y los de baja rentabilidad.

Adicionalmente, al aumentar la captación real de recursos por el sistema financiero, el sector público podría utilizar parte de ellos para el financiamiento de su déficit, disminuyendo la recurrencia a la emisión de dinero.

El fortalecimiento del ahorro interno reduciría la necesidad de utilizar fondos provenientes de los mercados internacionales. Empero, la magnitud de la deuda externa ya acumulada plantea enormes problemas financieros.

En los últimos años, el problema de la deuda externa de América Latina ha sido objeto de un intenso debate.

La vehemencia de la discusión es comprensible. Se trata de un problema de consecuencias económicas, políticas y sociales muy graves, que dominará seguramente el panorama del fin del siglo.

Es por lo tanto necesario encontrar soluciones de largo plazo, que permitan financiar el desarrollo de los países de la región.

En este contexto, el desarrollo fincado en la promoción de exportaciones, puede ser una salida de este impasse. Este --

modelo involucra esencialmente dos tipos de políticas: el mantenimiento de un tipo de cambio realista, y la ausencia de --- restricciones a las importaciones.

La mayoría de los países de América Latina, han seguido - por varios años un patrón de desarrollo por sustitución de importaciones. Alterarlo ahora, conllevaría sin remedio modificaciones radicales en su estructura productiva.

La participación de la banca de fomento en la promoción y financiamiento de exportaciones será determinante. Por una parte, tendrá que canalizar recursos crediticios en condiciones - competitivas, al financiamiento de las exportaciones. Este --- papel es crucial, por otra parte, deberá contribuir a mitigar - los efectos de la "reconversión industrial", apoyando temporalmente a los sectores y ramas de la actividad económica que --- deban sufrir un reacomodo de factores productivos, sin obsta-- culizar su movilización definitiva.

Es evidente que las actividades que puede llevar a cabo - la banca de desarrollo en la promoción y financiamiento de las exportaciones serán distintas en cada país, debido al grado -- relativo de desarrollo económico que hayan alcanzado, de la -- organización, institución y legislación vigente, así como del tamaño y la experiencia de los bancos en operaciones de comercio exterior.

Conviene señalar, además, que para lograr el acceso efi-- ciente a los mercados internacionales, la industria necesita - actualizar su tecnología. La inversión extranjera directa, es un vehículo adecuado para efectuar una rápida y -- eficiente del conocimiento tecnológico. También aquí puede la banca de fomento desempeñar un rol protagónico, a través de -- diversos servicios técnicos y financieros, tales como la identificación y promoción de oportunidades de inversión, el financiamiento de la preinversión, la provisión de asistencia técnica, el otorgamiento de financiamiento mediante préstamos, etc.

Otro de los mecanismos que se estiman contribuirán a la -

promoción de inversiones conjuntas por parte de la banca de -- fomento, son los fondos de coinversión. "Estos fondos se constituyen mediante convenios que son suscritos entre un banco de desarrollo y distintas instituciones financieras de otros países de la región para apoyar proyectos específicos de mutuo -- interés para las instituciones que intervienen."⁶

La banca de desarrollo latinoamericana ha avanzado notablemente hacia su internacionalización en los últimos años. A la luz de los requerimientos de un patrón de desarrollo orientado al exterior, es obvio que este proceso deberá acelerar y profundizarse en el futuro próximo.

Sin embargo, no todo depende de las instituciones nacionales de fomento, el crecimiento de la economía mundial es un -- factor determinante en la expansión del comercio latinoamericano. La viabilidad del desarrollo comercial de la región depende -- también de la ausencia de restricciones en los mercados de los países industrializados. Efectivamente, el proteccionismo ha -- sido uno de los rasgos predominantes de la economía internacional en los últimos años. Se ha materializado a través de modalidades muy diversas y ha tenido importantes efectos sobre la producción y las exportaciones de productos básicos y manufacturas de América Latina.

Las exportaciones de la región tropiezan con una amplia -- y compleja gama de barreras arancelarias y no arancelarias en los mercados de los países industrializados. En relación con -- aquellas cabe destacar el impacto negativo del escalonamiento arancelario aplicado según el grado de elaboración de los productos exportados, que ha constituido un freno importante al -- proceso de industrialización regional. Entre las segundas, cabe

6. ALIDE. Ajuste estructural y desarrollo: capitalización, fortalecimiento de operaciones y nuevas funciones y campo de acción futura de la -- banca de desarrollo de América Latina y el Caribe, Décimosexta Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE (ALIDE XVI), México, 6-9 de mayo de 1986, p. 105.

mencionar las restricciones cuantitativas a las importaciones, las cláusulas de salvaguardia, las restricciones "voluntarias", las prácticas discriminatorias, los derechos compensatorios, - las barreras técnicas al comercio y los subsidios a la producción y a la exportación. El proteccionismo se ha acentuado, también mediante otras modalidades que se materializan en "acuerdos" - de las partes, a los cuales han tenido que someterse los países de la región como único medio de exportar a un país desarrollado.

En la práctica, las medidas proteccionistas señaladas y -- otras que sería largo enumerar, han ido modificando la situa-- ción existente, de suerte que los países industrializados --- pueden realizar su comercio como mas les convenga con las nacio-- nes en desarrollo, y en particular, con América Latina. A ese-- respecto pueden proceder de manera selectiva y esporádica o, en caso necesario, aplicar esas medidas en forma más amplia, rigu-- rosa y frecuente. El análisis demuestra que la demanda interna de esos países se satisface cada vez más, y en forma privilegia-- da, con la producción nacional, en tanto que las importaciones se utilizan controladamente como complemento de la oferta --- interna.

Es así como aparece la necesidad de abrir el comercio de-- América Latina. "Abrirse en el sentido de competir y de coope-- rar. Competir, supone dejar a un lado una mentalidad defensiva -- para asumir una actitud agresiva y optimista en cuanto a la -- propia capacidad de explotar ventajas comparativas que se tienen o que se adquieren, llegando a los mercados externos aportando calidad y eficiencia. Supone incluso, no frustrarse de antemano-- frente a las crecientes dificultades que se encaran para acceder a los mercados comerciales y de proyectos de otros países."⁷

7. Peña, Félix, "La cooperación intrarregional y el papel de la banca de-- fomento en la promoción de inversiones y el financiamiento del comer-- cio exterior", *Ibidem.*, pp. 309-310.

En el contexto señalado, la participación de los bancos nacionales de desarrollo deberá orientarse a la creación o consolidación de algunos países de la región de los mecanismos de promoción y financiamiento de exportaciones, desplegando esfuerzos de manera coordinada con todas aquellas entidades gubernamentales y privadas inmersas en dichos mecanismos. Esta participación puede darse a través de la provisión de servicios financieros y no financieros. Entre los primeros se encuentran la obtención de líneas de crédito de instituciones financieras de los principales países de la región, para financiar cartas de crédito, cobranzas, etc., el otorgamiento de líneas de crédito recíprocas con entidades financieras de la región para financiar el post-embarque de bienes manufacturados con el fin de facilitar su comercialización a nivel regional, la utilización de operaciones de cofinanciamiento que sirvan para financiar el intercambio comercial, entre otras. Respecto a los servicios no financieros, los bancos de fomento deberán crear y/o adecuar sus dependencias en materia de comercio exterior, con el objeto de encontrarse en mejor disposición de ofrecer servicios de evaluación de proyectos, asesorías financieras y seguimiento de créditos concedidos, boletines con información de mercados internacionales, etc., a potenciales empresas exportadoras a las cuales facilita recursos financieros entre otros.

Debe señalarse que las actividades de promoción y financiamiento de exportaciones permitirá generar una fuente importante de recursos para los bancos de desarrollo, bien sea por la recuperación de los créditos otorgados a empresas con dificultades por la estrechez de sus mercados internos y potencial exportador como también por las operaciones comisionales por concepto del otorgamiento de servicios no financieros.⁸

8. Los beneficios que se derivan de las operaciones de comercio exterior, están asociados a los ingresos por comisiones de apertura, confirmaciones, modificaciones y pago de las cartas de crédito que se abran; ingresos por comisiones de manejo de cobranzas de importación y exportación e ingresos por concepto de intermediación financiera de los créditos que puedan captar del exterior, entre otros.

Lo anteriormente señalado, entraña la necesidad para la banca de fomento de procurar activamente su adaptación a las circunstancias prevalecientes, particularmente cuando ellas -- plantean desafíos críticos. Esto último se justifica desde dos puntos de vista: el primero se vincula al cumplimiento del rol de estas instituciones como agentes promotores de desarrollo, -- tarea para la cual fueron creadas, y el segundo tiene relación con el financiamiento de los bancos de desarrollo en su calidad de intermediarios financieros.

Es claro que la capacidad de respuesta de los bancos de fomento dependerá en gran medida, de las orientaciones de los planes de desarrollo y de las políticas económicas y financieras establecidas por los gobiernos, más aún teniendo en consideración que éstas entidades constituyen un importante instrumento para la implantación de los esquemas de desarrollo concebidos por los gobiernos en su calidad de intermediarios financieros de éstos. Cabe señalar, además, que si bien esta vinculación de los bancos de desarrollo con el entorno económico es sostenible con cualquiera que sea el régimen de propiedad bajo el cual -- funcionan, es posible distinguir algunas diferencias en la --- orientación, posibilidades de acción y grado de autonomía, --- entre otros aspectos, según se trate de bancos de fomento de carácter público o privado.⁹

En ese sentido, se precisa que los bancos de desarrollo no sólo se adecúen sino también influyan en la definición de las políticas económicas y financieras y en el diseño de los instrumentos respectivos. De esta forma, un estrecho contacto con las autoridades gubernamentales en general, y con los demás intermediarios del sistema financieros, así como también con los agentes de los sectores económicos que apoyan, le permitirá a la banca de fomento tomar inmediato conocimiento e incluso, -

9. Véase ALIDE. El rol de la banca de fomento en el desarrollo económico de América Latina frente al endeudamiento externo, Décimocuarta Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE, Fortaleza, Ceará, Brasil, 14 al 18 de mayo de 1984, p. 21 y ss.

efectuar previsiones de las políticas y, concomitantemente, en el desarrollo de los eventos económicos, que puedan ser incorporados oportunamente en el manejo administrativo y operativo de los bancos de desarrollo.

En la búsqueda de un mayor grado de acercamiento entre -- los bancos de fomento y las esferas gubernamentales, es preciso destacar, finalmente, la necesidad de establecer un diálogo -- permanente mediante el cual se aprovechen cabalmente las experiencias de estas entidades en el desarrollo de los sectores -- productivos claves, de modo tal que esto facilite el establecimiento de criterios mas adecuados para la formulación de políticas y proyectos de desarrollo acordes con las necesidades -- del sistema económico en el cual se actúa. En las circunstan-- cias actuales, por ejemplo, este tipo de planteamientos parece adquirir mayor relevancia en la medida que la aplicación de las políticas de ajuste y estabilización exige, entre otros aspectos, un reordenamiento de las prioridades del proceso de des-- arrollo, tarea en la cual debieran estar íntimamente comprometidos los bancos de fomento.

4.3 LA INTEGRACION REGIONAL FRENTE A LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

El análisis de la integración de América Latina, supone -- recurrir a los antecedentes históricos, desde las doctrinas -- políticas del Libertador Simón Bolívar, que a lo largo de su - azarosa vida, luchó insistentemente por la unidad latinoamericana hasta las recientes medidas adoptadas en la Ronda de Negocia-- ciones en el marco de la ALADI y de la reformulación del Acuerdo de Cartagena.

En esta sección pasaremos por alto tales antecedentes para adentrarnos en el acontecer inmediato del proceso de integración económica de los países de la región.

Cuando se analiza este proceso, vemos que lejos de haber-- alcanzado la unidad, América Latina es hoy una gran nación --- diversificada, esa idea refleja más que una crítica por los -- errores del pasado una preocupación real por lo que se esta -- dejando de hacer hoy para superarlos. En ese sentido, nos proponemos presentar en las páginas siguientes un enfoque global-- de la región en su conjunto que nos permita realizar un balance de lo alcanzado y presentar algunas proposiciones que conside-- ramos viables para lograr la integración de América Latina.

Sin embargo, antes de adentrarnos a examinar los objetivos en cuestión, conviene señalar a manera de marco teórico las -- principales características de este proceso.

La integración económica se refiere a las diversas opera-- ciones más o menos simultáneas, pero ligadas y complementarias, - que consisten en establecer y mejorar todas las relaciones con-- venientes para el intercambio de productos, factores e informa-- ciones entre las partes de las que se proyecta hacer un conjunto y a la compatibilidad de los proyectos económicos de los ele-- mentos que lo componen.

Así pues, a la integración económica se le considera como una experiencia local de desvalorización de fronteras cuya --- ventaja es la de suprimir los obstáculos artificiales que ---

entorpecen una mejor relación comercial.

El proceso de integración se reviste por algunos caracteres entre los cuales destacan los siguientes: la conformación de un amplio mercado abierto que reemplaza a varios mercados nacionales cerrados, separados unos de otros por barreras artificiales; el mecanismo del libre juego de las leyes de mercado, y la política económica esencialmente pasiva, consistente en la supresión de todos los obstáculos a los intercambios de bienes y servicios productivos.

Los objetivos más frecuentes que presenta el proceso de integración son de carácter económico y extraeconómico.

Los primeros se refieren a la expansión del comercio recíproco; fomento del desarrollo y del crecimiento económico; transformación de las estructuras productivas; disminución de las desigualdades económicas nacionales y regionales; mayor poder de negociación externa en materia comercial y financiera; aumento de la especialización y de la cooperación productiva internacional, e incremento de la ocupación y mejor distribución del ingreso. Los segundos consideran la sustitución de los enfrentamientos nacionales por la comunidad de intereses; mayor poder político internacional y de la capacidad del ejercicio de la soberanía, y plena participación de los países en la integración.

Las posibles formas alternativas de la integración económica podríamos enumerarlas en:

- Área de Intercambio Preferencial a la que se denomina zona de preferencias aduaneras y consiste en el acuerdo de los países miembros para brindar a sus respectivas producciones un trato preferencial en comparación con el otorgado a los países ajenos al grupo.

- Zona de Libre Comercio, que queda configurada mediante el acuerdo entre los países que en ella participan para suprimir las tarifas arancelarias y otras restricciones cuantitativas al intercambio recíproco de bienes, pero conservando cada-

país miembro con relación al resto del mundo, su autonomía --- comercial, financiera y aduanera.

- Unión aduanera, que se logra mediante el acuerdo entre los países participantes para liberar las corrientes comerciales recíprocas y para adoptar frente a terceros países una misma - política arancelaria, cuyo principal instrumento es el establecimiento de una tarifa externa común.

- Mercado Común, en éste los países miembros no sólo --- acuerdan suprimir restricciones arancelarias y cuantitativas - al comercio recíproco, sino también los obstáculos que dificul- tan el libre movimiento de los factores de la producción.

- Unión Económica, se le considera la etapa del proceso - de integración en que se suprimen todo tipo de restricciones a los movimientos de mercancías y de factores productivos, para- llegar a un grado considerable de armonización de las políticas económicas nacionales, con el propósito de eliminar las discri- minaciones que puedan resultar de las diferencias y disparida- des entre las políticas nacionales.

Los últimos años han sido de fuertes desafíos y tensiones - para lograr la integración y cooperación regional, como conse- cuencia, en algunos casos, de posiciones de apertura de la --- economía internacional basada en las perspectivas de un aumento muy dinámico de las exportaciones a los centros industriales.- En otros casos, la resistencia a condicionar las políticas --- nacionales a los requisitos de la integración y la cooperación.

El resultado más visible ha sido, como se explica con mayor detalle en el análisis de cada esquema de integración, la dis- minución de la proporción que representan las exportaciones -- intrarregionales sobre las exportaciones globales de América - Latina (véase cuadro 4.4).

Los antecedentes de la integración de América Latina - se remontan a 1951, cuando se crearon el Comité Centroamericano - de Cooperación Económica y la Organización de los Estados --- Centroamericanos (ODECA), sin embargo, no fue sino hasta 1960,

cuando se estableció un marco concreto de este proceso. A --- partir de entonces ha sido notable la proliferación de institu-- ciones dedicadas a promover su integración regional. Una clasi-- ficación parcial de estas instituciones incluye: dos zonas de libre comercio -la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio- (ALALC) y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA); cuatro entidades de mercado común -el Mercado Común Centroamericano -- (MCCA), el Mercado Común Andino o Grupo Andino (GRAN), el Mer-- cado Común del Caribe Oriental (MCCO) y el Mercado Común del -- Caribe (CARICOM); una asociación para la negociación de tratados multilaterales de comercio basados en acuerdos bilaterales -la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI); cuatro bancos multilaterales de desarrollo -el Banco Interamericano de Des-- arrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Econó-- mica (BCIE), la Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC); dos arreglos de cooperación sub-- regional -el Sistema de la Cuenca del Plata y el Tratado de -- Cooperación Amazónica; dos organizaciones regionales de consulta y coordinación -el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que se ocupa de políticas sociales y económicas, y la Organiza-- ción Latinoamericana de Energía (OLADE); varias empresas públi-- cas, como la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR) y la - Corporación Naviera de las Indias Occidentales (CNIO), entre - otras.

Para tener un panorama más específico de la evolución del-- proceso de integración latinoamericana, se presenta a continua-- ción algunos antecedentes de los principales esquemas de inte-- gración.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

El Tratado de Montevideo de 1960, en virtud del cual se -- creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), -- fue ratificado por nueve países: Argentina, Brasil, Colombia, -- Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. En 1966 se -- incorporó Venezuela y lo mismo hizo Bolivia en 1967.

El Tratado de Montevideo de 1980 reemplazó, después de -- veinte años de vigencia a la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y constituyó el marco legal para un complejo proceso de negociaciones alrededor del denominado Patrimonio Histórico, que oficialmente fue concluido el 12 de mayo de 1983. Este tratado establece mecanismos de utilización voluntaria para la promoción del comercio, de complementación y de cooperación económica, y prescribe tratamientos diferentes -- según el grado de desarrollo de los países beneficiarios. Se mantiene la meta final de llegar a la formación de un mercado común latinoamericano, objetivo que se irá alcanzando mediante la gradual multilateralización de los acuerdos parciales y a través del establecimiento de una Preferencia Arancelaria Regional (PAR).

La renegociación del Patrimonio Histórico dio lugar a la suspensión de un gran número de concesiones, la mayoría con -- escaso potencial comercial inmediato, como asimismo a la inclusión de unas pocas concesiones nuevas. En numerosos casos se ha limitado la vigencia de las concesiones a períodos relativamente cortos y con la estipulación de cupos máximos de importación. Se ha restringido significativamente el ámbito de aplicación de las concesiones, aunque parece ser que éstas continúan manteniendo una cierta relación con lo esencial del intercambio entre las partes. Por otro lado, ha continuado la disminución de la importancia relativa del comercio negociado en el intercambio total, tendencia iniciada a partir de 1968, que se acentuó en los últimos años de existencia de la ALALC.

En 1981 el valor del comercio intrarregional registró -- todavía un crecimiento modesto de 6% frente a una tasa media anual de 16% registrada en el período 1960-1980. En 1982, la recesión económica mundial, que afectó gravemente a las economías latinoamericanas y que hizo que por primera vez desde la postguerra disminuyera el PIB de toda la región, como asimismo sus exportaciones totales y sus exportaciones intrarregionales.

La difícil situación económica por la que atraviesan los países parece ser la causa principal de esta contracción del comercio, aunque el prolongado proceso de renegociación del Patrimonio también debe haber contribuido a crear un clima poco propicio para el comercio recíproco. Asimismo, a partir de fines de 1981, los países han ido aplicando restricciones a sus importaciones las que, si bien han adoptado muchas formas, en definitiva han apuntado a ajustar las economías a la difícil situación de la balanza de pagos de cada país. En general, dichas restricciones, que van desde limitaciones parciales hasta la suspensión completa de las importaciones, se aplicaron indiscriminadamente a las importaciones de origen regional y extraregional, afectando a ambas corrientes por igual. No se hicieron esperar las retorsiones de las partes afectadas y actualmente persiste un cuadro generalizado de restricciones al intercambio, que los países están tratando de solucionar en parte mediante nuevas modalidades de intercambio, como son las diversas formas de comercio compensado, es decir, un uso más exhaustivo de los sistemas existentes de pagos y créditos recíprocos, la negociación de cupos temporales, etc.

El Convenio de Compensación de Pagos y de Créditos Recíprocos vigente en la ALALC desde 1965 e incorporado a la ALADI, ha funcionado desde su inicio con gran eficacia. A lo largo del tiempo, se han perfeccionado sus métodos operativos y el mecanismo ha revelado una adecuada capacidad para sortear las diversas dificultades que se han presentado. En la situación actual de escasez de divisas, un sistema de estas características adquiere especial importancia y su óptimo funcionamiento puede ser un factor determinante para la recuperación del comercio intrarregional. Actualmente se está analizando un conjunto de medidas orientadas a perfeccionar el mecanismo, entre las que se destacan la ampliación de los períodos de cobertura y la creación de un instrumento para el pago de liquidaciones extraordinarias y otro de carácter transitorio para el financiamiento

de desequilibrios bilaterales. Igualmente, se está considerando la incorporación de varios países centroamericanos al sistema y la creación de una unidad de cuenta latinoamericana.¹⁰

En los más recientes acuerdos y medidas adoptadas en el -- seno de la ALADI, se advierte una creciente dinamización de las relaciones recíprocas, económicas y políticas. "Más específica--- mente, se ha comenzado a advertir la importancia del mercado--- latinoamericano para aumentar la eficiencia económica y las ex--- portaciones de los países de la región y propender a la moder--- nización acelerada de sus estructuras productivas. Las dos --- líneas de actuación, esencialmente interrelacionadas, que han --- emprendido los países de la región, son básicamente, las que -- condujeron, por una parte, a la Rueda Regional de Negociaciones de la ALADI, a la adopción del Protocolo modificadorio del Acuerdo de Cartagena y a la suscripción de los Acuerdos de Esquipulas - en Centroamérica y, por la otra, a la celebración de diversos - acuerdos generales o sectoriales por pares y grupos de países."¹¹

A nivel bilateral, se tiene el programa de integración y -- cooperación económica entre Argentina y Brasil, los acuerdos -- bilaterales de Uruguay con Brasil y México, y la firma de gran--- número de acuerdos de alcance parcial, no recíprocos, entre los países de la ALADI y otros países latinoamericanos, en especial centroamericanos y caribeños.

El Grupo Andino (GRAN)

El Grupo Andino fue establecido en 1969 por el Acuerdo de Cartagena, los países firmantes fueron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y el Perú. Venezuela ingresó posteriormente como miembro en 1973, en tanto que Chile retiró su afiliación en 1976.

-
10. Pese a los ajustes en algunos instrumentos y creación de otros en años--- recientes (Peso Andino y Derechos de Importación Centroamericanos, por--- ejemplo), las dificultades se han mantenido, requiriéndose de recursos--- financieros adicionales, modificaciones en los dispositivos diseñados - para ahorrar divisas en el intercambio y un fortalecimiento de los meca--- nismos regionales y subregionales para enfrentar problemas de balanza - de pagos.
11. Vacchio, Juan, "La integración latinoamericana al final de los años --- ochenta: realizaciones y desafíos", en El Mercado de Valores, núm., 13, México, julio de 1988, p. 19.

Al analizar el avance del Acuerdo de Cartagena debe tomarse en cuenta que este esquema, más que los otros que existen en la región, ha procurado desde su inicio establecer una multifacética red de interrelaciones en el campo económico, social y laboral, incluidas las áreas política y cultural. En definitiva, sus objetivos a largo plazo se orientan a la construcción de una verdadera comunidad de naciones, aunque sus primeros -- pasos tuvieron un marcado énfasis en lo económico y, especialmente, en lo comercial.

Justamente en este último campo el Grupo Andino ha tenido que enfrentar enormes problemas. Al cernirse la recesión económica mundial sobre los países miembros del Grupo Andino, se ha visto fuertemente afectado el comercio intrarregional, que en 1982 disminuyó por primera vez desde su creación. Los países miembros, casi todos con fuertes déficit en sus balanzas de -- pagos, impusieron severas restricciones a sus importaciones, -- las que se aplicaron indistintamente a importaciones intrarregionales y extrarregionales. El incumplimiento de los compromisos de liberación de intercambio, se agravó de tal modo que los -- países afectados comenzaron a tomar represalias comerciales. A ese deterioro se agregó la dificultad de los países para avanzar las negociaciones sobre temas tan esenciales como el establecimiento del arancel externo común y la readecuación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Estos signos -- de estancamiento y retroceso, conjuntamente con la reducción -- del intercambio regional agudizaron la conciencia de que habría que tomar medidas drásticas e inmediatas para frenar este proceso de paralización y deterioro y para imprimir una nueva -- dinámica al conjunto de relaciones entre los países miembros.

A nivel de los órganos comunitarios, se llevaron a cabo múltiples acciones tendientes a ese objetivo, las que desembocaron en la modificación del Acuerdo de Cartagena. "Al cabo -- de más de tres años de negociaciones, los países del Grupo -- Andino, suscribieron en mayo de 1987, el Protocolo de Quito, -- que introdujo importantes enmiendas al Acuerdo de Cartagena...

Se trata de un notable esfuerzo de adecuación de las nuevas -- condiciones, que responde al propósito de reactivar el esfuerzo para alcanzar los objetivos centrales del Acuerdo."12

Por el momento es aún difícil de apreciar el efecto real de las reformas, aunque sí es posible hacer referencia a ciertas líneas de acción que estarán presentes en los países miembros.

En primer lugar, parecen inclinarse a enfatizar las acciones de cooperación económica, otorgando mayor flexibilidad al desarrollo de los programas de liberación del comercio y de -- adopción y aplicación de un arancel externo común.

En segundo lugar, parecen estar dispuestos a orientar sus esfuerzos inmediatos a la negociación y aplicación de instrumentos de carácter parcial, desde el punto de vista de su ámbito geográfico, según lo denota la incorporación al esquema de los denominados "acuerdos de comercio administrado" y de los nuevos instrumentos para el desarrollo integrado en el sector industrial.

En tercer lugar, tienden a establecer la cooperación política mediante la ampliación del ámbito material del programa -- hacia el área política y la incorporación del Parlamento Andino en la estructura institucional del Acuerdo así como también a reforzar el ordenamiento jurídico existente y sus diversas --- expresiones específicas, además de fortalecer el sistema de -- control jurisdiccional concentrado en el Tribunal Andino de -- Justicia, cuyas competencias se han modificado.

El Mercado Común Centroamericano (MCCA)

El Tratado General de Integración Centroamericana -instrumento normativo básico del MCCA- fue firmado en diciembre de -- 1960 por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y entró en vigor en junio de 1961. Costa Rica se adhirió al Tratado en 1963.

12. *Ibíd.*, p. 20.

El proyecto de cooperación regional centroamericano tuvo inicialmente dos propósitos fundamentales: a) desde una perspectiva política, como una vía de orientar los esfuerzos tendientes a lograr la unidad de los países del Istmo, y b) como una alternativa para acelerar el desarrollo económico y social de los países miembros en particular y de América Latina en general.

La reciente evolución del MCCA debe considerarse a la luz de dos situaciones coyunturales altamente condicionantes. Este grupo de países es quizá el más seriamente afectado de toda la región en su conjunto por la recesión económica mundial, que ha originado una fuerte caída de las exportaciones y una --- contracción igualmente significativa del financiamiento externo con los consecuentes efectos para la capacidad de importar y --- para el crecimiento. Por otra parte, el agravamiento de las -- tensiones de orden político en varios países de la región ha --- provocado importantes divergencias en las posturas políticas --- de los gobiernos y la presencia de factores externos a la región que le han introducido a las tensiones aludidas una dimensión --- Este-Oeste.

Esos dos graves fenómenos coyunturales terminaron por --- afectar las relaciones comerciales entre los países. Mientras --- que en 1983 el comercio intrarregional fue superior al 30% para 1986 sólo fue de 10%. El comercio recíproco además se ha visto fuertemente afectado por el uso de nuevas medidas restrictivas adoptadas a nivel nacional, por lo cual se ha canalizado cada --- vez más por vías distintas a las previstas en los arreglos --- multilaterales.

No obstante, y para complementar esta resumida visión del desarrollo reciente del proceso de integración centroamericana, --- cabe destacar una serie de acontecimientos de carácter positivo. A pesar de los graves problemas que les efectan, los países --- centroamericanos han logrado mantener hasta el momento una --- cohesión ideológica en cuanto a que la integración constituye --- un instrumento fundamental irremplazable para su desarrollo. Así --- mismo, continúan desenvolviéndose de manera relativamente ---

normal en los múltiples foros que acompañan el proceso de integración.

La Comunidad del Caribe (CARICOM)

En julio de 1965 tres países del Caribe (Antigua, Barbados y Guyana) firmaron el Tratado de Dickenson Bay, por el que se -- estableció la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA). En 1968, con la firma del Tratado de St. John's, se amplió la Asociación -- para incluir ocho miembros (Trinidad y Tobago, Dominica, Granada, San Cristóbal-Nieves-Anguila, Santa Lucía, San Vicente, Jamaica y Montserrat). En 1971, también se incorporó Belice.

En 1973, los doce países firmaron el Tratado de Chaguaramas que reemplazó a la CARIFTA por la Comunidad del Caribe y el -- Mercado Común del Caribe (CARICOM).

La Comunidad constituye un notable esfuerzo de integración que comprende: a) la integración económica a través de un mercado común regional; b) la cooperación funcional en diversos -- campos -como educación, cultura, salud, transporte y relaciones laborales-, y c) la coordinación de las políticas exteriores.

Sin embargo, al igual que los otros esquemas de integra-- ción regional, la CARICOM ha tenido que enfrentar crecientes -- problemas, muchos de los cuales se han originado en el deterioro de la situación económica de sus países miembros, especialmente a causa de la actual crisis económica mundial. Además, -- por ser los países caribeños de una dimensión relativamente -- pequeña, con un alto grado de apertura al comercio exterior, -- el impacto de la recesión económica ha sido proporcionalmente -- muy fuerte. La desfavorable coyuntura externa se ha manifestado en un estancamiento del crecimiento económico y en la acumu -- lación de déficit crecientes en la balanza de pagos de casi -- todos los países miembros. Igualmente, puede constatarse que a partir de 1982, las exportaciones totales de la CARICOM se han mantenido prácticamente estables (véase cuadro 4.4).

El comercio dentro de la subregión ha enfrentado dificultades, debido a los crecientes déficit en la balanza de pagos

y a la extrema escasez de divisas que afecta prácticamente a todos los países. Se impusieron restricciones a sus importaciones, sin exceptuar las que provenían de la propia CARICOM. Además, el Fondo de Compensación de Pagos de este organismo fue saturado en su capacidad financiera, al acumular grandes saldos insolutos.

Con este panorama poco favorable se han ido gestando algunas posibles soluciones a los problemas más agudos que afectan el esquema de integración. Se intenta buscar medios para ampliar la capacidad financiera del Fondo de Compensación, considerando además la posibilidad de incluir "nuevos" créditos a mediano plazo. Se encomendó al Banco de Desarrollo del Caribe -- agilizar sus operaciones, con el objeto de dar mayor asistencia financiera a los proyectos productivos, especialmente en los países de menor desarrollo relativo. Asimismo, los gobiernos han manifestado su intención de eliminar restricciones impuestas al comercio intrasubregional.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

El Convenio de Panamá de octubre de 1975 que dio origen al SELA, estipuló como propósitos principales la promoción de la cooperación intrarregional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros, y el fomento de un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto de los organismos y foros internacionales, como ante terceros países o agrupaciones de países.¹³

Con respecto a este último objetivo, se aprecia la amplia labor desarrollada por el Sistema, que abarca iniciativas tales como la preparación de la posición común frente a los tres --- últimos períodos de sesiones de la UNCTAD, la participación en

13. Artículo 3, Convenio de Panamá. Constitutivo del Sistema Económico -- Latinoamericano (SELA), Oficina de Información de la Secretaría permanente del SELA.

la Conferencia Económica Internacional de París (Diálogo Norte Sur), la canalización de las reacciones regionales frente al conflicto de las Malvinas, y recientemente la organización --- conjunta en torno a los temas de seguridad económica regional y la respuesta de América Latina a la crisis económica internacional.

Los aspectos relativos a la cooperación regional se han ido canalizando principalmente por medio de los denominados -- "comités de acción", mediante los cuales se pretende lograr -- resultados específicos en plazos relativamente cortos. La participación en dichos comités es optativa y el cumplimiento de sus objetivos es obligatorio solamente para los países que se han adherido a ellos. Por su mismo carácter, su funcionamiento --- exige una activa participación de los países interesados.

Se percibe en este momento un relativo debilitamiento de la cooperación regional, debido principalmente a la insuficiencia cada vez mayor de fondos con que cuentan los comités de -- acción. La reciente iniciativa para enfrentar el efecto de la crisis internacional en las economías latinoamericanas, pone - al SELA frente a un nuevo reto, que requerirá la atención preferencial de los gobiernos y un apoyo efectivo a las acciones conjuntas que decida llevar adelante.

En síntesis, podemos señalar que los argumentos en pro de la cooperación y de la integración regionales se han encuadrado tradicionalmente en una perspectiva de largo plazo que reconoce la necesidad de superar la condición periférica de América --- Latina en la economía mundial y de fomentar la industrialización como eje del proceso de desarrollo económico. La integración se promovió, fundamentalmente, mediante la ampliación y - protección de mercados subregionales, a fin de acrecentar la - escala y eficiencia de la naciente industria latinoamericana. Del mismo modo, el proceso integrador mediante ese espacio --- económico ampliado, crearía una "plataforma de lanzamiento" -- para la exportación de manufacturas latinoamericanas al mercado de los países industrializados.

Estas ideas lograron estabilizarse a lo largo de los años sesentas, período durante el cual se fundaron y promovieron los diferentes esquemas subregionales de integración que existen - actualmente en América Latina.

Por el contrario, el proceso de integración enfrentó dificultades de diversa índole a partir del decenio de 1970, tanto en sus estructuras institucionales como en sus mecanismos, sin desconocer la necesidad de profundizar el análisis de los múltiples aspectos específicos que influyeron en este comportamiento, - existen al menos dos factores de orden general que, a partir - del segundo quinquenio de la década de los setenta, perturbaron el crecimiento del comercio intrarregional y restaron eficacia a los mecanismos e instrumentos que se estaban utilizando.

El primero y más importante de ellos fue el cambio en la estructura mundial de financiamiento, que se caracterizó - - - por una preponderancia de créditos de origen privado, basados - en altos superávits de los países exportadores de petróleo y -- reorientados a través de la banca comercial internacional. El abundante ingreso de créditos fue acompañado por un notable -- aumento de las importaciones desde todas las procedencias, --- fenómeno que perduró hasta 1981. La composición de estas importaciones fue bastante diferente entre los países de la región. Así, mientras unos tuvieron que pagar elevadas cuentas petroleras, de bienes de capital y de insumos intermedios, otros --- abrieron sus economías a la competencia exterior, lo que provocó un rápido incremento de sus importaciones globales. Todo -- ello hizo perder eficacia a la integración económica y a las - preferencias arancelarias concebidas recíprocamente.

El segundo factor que fomentó la industrialización fue la confianza en el dinámico desarrollo de la economía mundial y - de las amplias perspectivas de crecimiento de las exportaciones latinoamericanas en el largo plazo.

El escenario internacional descrito influyó notablemente en la tesis de las ventajas comparativas, lo que originó que --- algunos países se abrieran indiscriminadamente a la importación

de bienes, cuya oferta masiva ejerció una competencia, en ocasiones ruinosas, sobre las manufacturas nacionales, a cambio de lo que se estimó sería un fomento y diversificación de sus exportaciones con ventajas comparativas. Otros países lograron un significativo crecimiento en la década de los setenta, aprovecharon el auge financiero para iniciar ambisiosos proyectos de equipamiento en infraestructura y desarrollo industrial, esperando en la continuidad de las condiciones económicas y financieras que imperaban en ese momento, e igualmente sobre la base de enormes importaciones. Asimismo, los países exportadores de petróleo llevaron a cabo elevados planes de gastos, confiados en la permanencia de los altos precios de los hidrocarburos y proyectando ingresos futuros que resultaron un fracaso al comenzar la década de los ochenta.

Al inicio de ese decenio, se produjeron transformaciones profundas en la economía internacional, causadas por la crisis de los países industrializados, lo que ha originado que las tendencias del futuro sean inciertas.

En ese sentido, la cooperación y la integración de América Latina emergen como vías alternativas para reactivar las economías latinoamericanas en el futuro inmediato. Para ello, es necesario revitalizar y ajustar los instrumentos de cooperación e integración que ya están en vigencia, a fin de adecuar al máximo los servicios que ellos puedan prestar frente a la actual emergencia y a las perspectivas de desarrollo en el largo plazo dada la lógica correlación e interdependencia que existe entre desarrollo, industrialización e integración económica.

Sin embargo, es necesario tener presente que por mucho que progresen las naciones de América Latina hacia estudios más avanzados, dado el distinto punto de partida que ha tenido frente a los países industrializados, es imposible que puedan llegar a niveles comparables.

La integración regional, como fórmula para lograr un rápido desarrollo, es por naturaleza incompleta. La sola fuerza derivada del crecimiento de la economía regional no será suficiente -

para garantizar una mayor gravitación en el mundo futuro, sino en la medida en que se haga realidad la posibilidad de constituir una comunidad cohesionada por una política de objetivos - comunes para la relación con otros bloques o países industrializados.

Retomando las ideas vertidas en el denominado "Documento de los Cuatro" podemos señalar que los objetivos de la integración no se están cumpliendo con la magnitud del problema. Los obstáculos que la realidad impone son de importancia pero no insuperables. La marcha lenta de la unión se debe a que no se ha formulado aún una política general de integración que -- establezca en forma clara los objetivos que se persiguen, los métodos que han de emplearse, y el plazo para conseguir esos - objetivos, y que no se han vinculado a él todos los países del área...En ese sentido se hace necesario pasar una nueva etapa de compromisos que conduzcan al establecimiento de un Mercado Común Latinoamericano.

La idea de su constitución no es nueva, desde hace varios años algunos organismos internacionales se vienen ocupando de ella siendo conveniente citar, entre otros antecedentes, las bases para la formulación del mercado regional latinoamericano resultantes de la reunión de la CEPAL celebrada en Santiago de Chile, en febrero de 1958, así como el anteproyecto de la zona de libre comercio, propuesto en su oportunidad por Argentina, - Brasil, Chile y Uruguay, y por supuesto el Tratado de Montevideo, firmado en 1960, en el cual se establece una zona de libre comercio. Seria largo enunciar en forma detallada los avances conseguidos hasta la fecha de estas propuestas, preferimos --- señalar los aspectos fundamentales que, a nuestro juicio deben considerarse en un régimen de mercado común, cualesquiera que sean las técnicas jurídicas e institucionales que se adopten - para ponerlo en vigencia.

El establecimiento del mercado común es la meta perseguida, pero es prudente llegar a él después de una fase experimental. El libre comercio, sin trabas ni obstáculos de ninguna --

naturaleza, es el objetivo. Sin embargo, la aplicación inmediata de esta fórmula es impracticable por el momento, en razón de una serie de intereses creados en los países de la región. La solución está en llegar a ese objetivo por etapas, de manera de ir reduciendo gradualmente los derechos aduaneros y las restricciones existentes, no de manera uniforme, sino estableciendo grupos de países -en relación con sus diferentes grados de desarrollo económico-, y categorías de productos.

El tratamiento diferencial se impone, en virtud precisamente de esa diferencia en el grado de desarrollo económico de los países latinoamericanos. No sería adecuado determinar fórmulas generales, sino más bien establecer procedimientos flexibles. Abolir en lo absoluto y de inmediato el proteccionismo -causaría graves problemas a países que han hecho depender sus actividades económicas y el sostenimiento de sus industrias, -precisamente en la aplicación de reglas proteccionistas.

Es importante señalar que la política proteccionista, para que tenga razón de ser, precisa que el país en el que se aplique tenga capacidad potencial para desarrollarse industrialmente. De no ser así, esta política sería no sólo infructuosa, sino incluso perjudicial. Esto es porque las medidas proteccionistas suelen implicar para las poblaciones de los países en que se aplican un sacrificio presente, solamente admisible por la compensación que se espera obtener.

Uno de tantos ejemplos de esta protección lo tenemos en México en el caso de la industria automotriz. Es bien sabido que los derechos de importación son tan elevados, que resulta incosteable adquirir un automóvil procedente de Estados Unidos, no obstante que en ese país el precio resulta comparativamente más bajo. Ahora bien, además de aplicar los elevados derechos aduaneros, puede obstaculizarse la importación imponiendo diversas trabas administrativas. Con todos estos obstáculos, se estima que no solamente se evitaría la fuga de capitales, sino -además se estaría protegiendo a la industria automotriz del --

país, en el caso del ejemplo anterior.

Esa ayuda que el Estado presta a su industria, impulsará a ésta a desarrollarse, a progresar, hasta que se encuentre en condiciones de producir tanto y tan bien como las mejores extranjeras. En ese momento y recordando al gran economista --- alemán Friedrich List -creador de la Unión Aduanera Alemana en 1830 (Zollverein)-¹⁴, quizá ya no sería necesaria la protección, y probablemente pueda resultar perjudicial. La industria habrá alcanzado plena madurez y estará en condiciones de competir sin desventaja con industrias extranjeras.

Hemos querido formular las consideraciones anteriores, -- porque podría pensarse que esta política proteccionista se contraponen en lo absoluto con las características de un mercado común, en el que suponemos que la finalidad primordial sería el libre tránsito de toda clase de productos o mercancías, --- eliminándose cualquier obstáculo que de alguna manera impidiera el libre comercio, ya sea en forma de aranceles, cuotas o restricciones.

Parece que estaríamos de nuevo frente a una política libre cambista, la política del laissez faire, del abstencionismo del Estado en la vida económica. Pero no es así, el mercado común podría ser considerado quizá como una institución sui generis, - ya que tiene algo de proteccionismo y a la vez de librecambio. Mejor dicho, hay librecambio, pero sin que desaparezca la protección. De hecho en la esencia misma de la formación del mercado común, deberá darse un decidido proteccionismo, sólo que en lugar de existir dentro del territorio de un sólo país, --- deba ampliarse hacia un área mayor, abarcando una serie de - países que, por tener determinados intereses comunes, necesitan protegerse entre sí y para sí del resto del mundo.

14. List, Friedrich, The National System of Political Economy, Longmans - Green & Co. Ltd., Londres, 1964, pp. 116 y ss.

Sobre la promoción de List de la unión aduanera alemana véase Mayer, J. P., Trayectoria del pensamiento político, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 213 y ss.

De aquí que la constitución de un mercado común latinoamericano no cambiará directamente, el sentido de la política ---proteccionista que impusieron en los últimos años la mayoría --de los países de la región, con la finalidad de defenderse y --ayudar al desarrollo de sus propias industrias.

De lo anteriormente señalado se concluye que han madurado las condiciones para que los países de América Latina puedan --adoptar un programa que permita el establecimiento de un merca--do común. Las sugerencias que el doctor Felipe Herrera ha ex--puesto en forma tan estimulante puede permitírnos alcanzar es--tos objetivos.¹⁵

En ese sentido, quisiera hacer más sus propuestas y re--ferirme a aquéllos aspectos fundamentales que, a nuestro juicio deben adoptarse en un régimen de mercado común.

1) El Mercado Común Latinoamericano debiera incluir a ---todos los países de la región, lo que implica un régimen de --mercado común desde el Río Grande hasta la Patagonia.

2) Debieran establecerse procedimientos automáticos y ---progresivos para la desgravación del comercio intrarregional y un mecanismo que lleve a una tarifa externa común.

3) Debiera reconocerse la necesidad de una "política regio--nal de inversiones" que fuera el reflejo de la aplicación del--concepto de planificación regional, política que vinculara los objetivos de los planes nacionales de desarrollo con los secto--res y proyectos de contenido y alcance multinacionales o de --integración.

4) Debieran contemplarse normas que garantizaran la libre circulación de personas, servicios y capitales en el territorio--de los países miembros del mercado común.

15. Herrera, Felipe, *Despertar de un continente: América Latina 1960-1985*, ALIDE, Lima, Perú, 1985, pp. 162-166.

5) Debido a que la geografía es un factor que incide negativamente en la unidad regional, sería necesario apoyar en mayor medida la construcción de la infraestructura necesaria para asegurar la integración física de los países latinoamericanos.

6) Esos proyectos de desarrollo debieran concentrarse en -- cuatro grandes grupos de la infraestructura económica: a) el -- transporte, incluyendo el fluvial y marítimo, construcción de -- puertos, carreteras, redes ferroviarias, de transporte aéreo, y la interconexión eficiente de esas redes con almacenes e instalaciones de carga y descarga en general; b) las obras hidráulicas incluyendo las de riego, las centrales hidroeléctricas, los canales navegables y el suministro de agua para el consumo industrial y urbano; c) la red de producción y distribución de energía, y d) la infraestructura urbana.¹⁶

7. Debiera reconocerse el principio de "desarrollo regional equilibrado", lo que implica el reconocimiento de prioridad para los países de menor desarrollo relativo. En este sentido, debieran aceptarse los esquemas de carácter subregional que llevaran -- en forma progresiva hacia la formación de un mercado común.

8. Debiera contemplarse la necesidad de financiamiento a -- largo plazo de las inversiones de contenido integracionista y -- de aquellas necesarias para compensar los desajustes que pudieran generarse en el sistema productivo de la región con motivo del establecimiento del mercado común. La participación del BID, constituye un importante elemento.

9. Se requiere de una estabilidad mínima de su relación -- financiera con los países industrializados, que permita a los -- responsables de la política económica la definición de objetivos y la utilización de instrumentos, con alta probabilidad de éxito para así crear el ambiente propicio para la inversión. Esto implica la existencia de un acuerdo de largo plazo con los acreedores, lo que significa un arreglo, por cuyo intermedio se garan-

16. Véase al respecto, BID. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1984, cap. I, pp. 83-87, y Varios autores, La integración iberoamericana, caps., 6-9, pp. 166-292.

tice a los deudores la disponibilidad continúa y suficiente de recursos financieros, a lo largo de una trayectoria de crecimiento sostenido. Esto implica, entre otras cosas, la determinación del servicio de la deuda externa en función de ciertos niveles de expansión económica relativamente estable, comprendidos en el ámbito de intervalos acordados entre deudores y acreedores.

10. Debieran fijarse las bases y objetivos de las políticas financieras y monetarias de los países de la comunidad, y los mecanismos para su coordinación en escala regional. Debiera contemplarse el compromiso recíproco del mantenimiento de políticas fiscales y monetarias "sanas" y adecuadas para un desarrollo equilibrado de los países asociados. Asimismo, deberá considerarse la creación de un sistema multilateral de compensación en los pagos intrarregionales y el uso común de reservas.

El lector nos interrumpe impaciente: "Todo está muy bien, y estamos de acuerdo con que a la larga tendremos que unir el subcontinente. Pero pongamos los pies en la tierra y seamos prácticos. La formación de un mercado común, ya se ha intentado en varias ocasiones, y siempre se ha fracasado. Ahí están los esfuerzos de la CEPAL; ahí están todos esos organismos moribundos: ALADI, CARICOM, GRAN, etc."¹⁷

Obviamente que formar una Comunidad Económica de América Latina tiene sus costos, sin lugar a dudas, y también sus peligros. Sin embargo, es incuestionable que, para lograr el éxito final, no bastan disposiciones legales emanadas de tratados o acuerdos internacionales, sino que es necesaria una irrestricta buena voluntad, avalada por la íntima convicción de cumplir -- integradamente con las disposiciones emanadas de los países latinoamericanos, es obligación provechosa para todos y cada uno de ellos.

Por ello queremos señalar una advertencia del insigne -- Simón Bolívar. Si hoy tuviéramos que hacer una convocatoria a los países de América Latina para realizar su integración, --

17. La integración iberoamericana, op. cit., p. 33.

repetiriámos como una admonición, esta frase del Libertador, - contenida en una circular en que invitaba a los gobiernos de los países de la región al Congreso de Panamá, hace más de 40 años.

"Si vuestra Excelencia no digna adherir a él preveo retardos y perjuicios inmensos, a tiempo que el movimiento del mundo acelera todo, pudiendo -- acelerarlo en nuestro daño."

La América Latina no podrá defenderse, ni de la influencia - económica ni de la política de los países desarrollados, así - como tampoco estará en condiciones de luchar con éxito para -- lograr su desarrollo, sin antes procurar su propia identidad.

Esta a la vista la conveniencia de lograr una firme acción colectiva, que permita sustraerse de la dependencia de las naciones industrializadas, cuyos intereses y procedimientos, -- buscan frenar los esfuerzos gubernamentales de desarrollo de - estas latitudes.

En ese sentido, es incuestionable recordar un extracto -- del discurso "La Hora de los Pueblos" pronunciado en 1951 por el General Juan Domingo Perón.

"Ninguna nación o grupo de naciones puede enfrentar la tarea que un tal destino impone sin unidad económica...Sabemos -- que estas ideas no harán felices a los imperialistas que - "dividen para reinar". Pero para nosotros no hacerlo sería un verdadero suicidio. Unidos seremos inconquistables; -- separados, indefendibles. Si no estamos a la altura de -- nuestra misión, hombres y pueblos sufriremos el destino de los mediocres. La fortuna nos ha de tender la mano. Quiera Dios que atinemos a asirnos de ella. Cada hombre y cada - pueblo tienen la hora de su destino. Esta es la de los -- pueblos de estirpe latina..."

Y aquí, con estas frases, damos por terminada nuestra -- tarea. De nuevo os doy las gracias por vuestra atención y por - vuestra benevolencia.

Ya, repitiendo la frase de las antiguas farsas españolas, no tengo sino añadir lo que se decía por entonces: "Aquí da - fin este trabajo, perdonad sus muchas faltas."

Cuadro 4.4

Exportaciones totales e intraesquemas de integración latinoamericana, 1960,1970,1980-87
(Millones de dólares)

	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987p
ALADI										
1. Exportaciones totales	7345	13787	79569	85719	80574	81048	90756	88875	69935	60125
2. Exportaciones a América Latina	-	1584	11963	11189	11729	10050	11435	7110	7553	n.d
3. Porcentaje de exportaciones América Lat./total (3=2/1)	-	11.5	15.0	13.0	14.6	12.4	12.6	8.0	10.8	-
GRUPO ANDINO (GRAN)										
1. Exportaciones totales	3587	5419	30065	29790	26011	23679	26656	24349	19467	20825
2. Exportaciones a América Latina	-	569	3923	4402	4268	3504	3625	3798	n.d	n.d
3. Porcentaje de exportaciones América Lat./total (3=2/1)	-	10.5	13.0	14.7	16.4	14.8	13.6	15.6	-	-
MERCADO COMUN CENTROAMERICANO (MCCA)										
1. Exportaciones totales	464	1105	4943	4239	3858	3813	3981	3748	3885	3820
2. Exportaciones a América Latina	-	314	1172	1126	993	1159	1079	944	404	n.d
3. Porcentaje de exportaciones América Lat./total (3=2/1)	-	28.4	23.7	26.6	25.7	30.4	27.1	25.2	10.4	-
CARICOM¹										
1. Exportaciones totales	544	1000	5498	5137	4591	4203	4525	4500	n.d	n.d
2. Exportaciones a América Latina	-	63	594	657	702	639	701	689	n.d	n.d
3. Porcentaje de exportaciones América Lat./total (3=2/1)	-	6.3	10.8	12.8	15.3	15.2	15.5	15.3	-	-
AMERICA LATINA										
1. Exportaciones totales	8533	15212	91326	98401	86389	87475	97510	91898	77914	88270
2. Comercio intrarregional	750	1970	13883	15358	13513	12432	11760	11763	n.d	n.d
3. Porcentaje comercio intrarregional/total (3=2/1)	8.8	12.9	15.2	15.6	15.6	14.2	12.0	12.8	-	-

n.d No disponible

1. Sólo incluye Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

FUENTE: Elaborado con base en datos de CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana 1975-87

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. La necesidad de una recuperación continua de la economía de los países de América Latina y el retorno a un crecimiento -- sostenido a mediano plazo, implica un nivel de importaciones de capital y bienes intermedios cuyo costo superará ampliamente el saldo de divisas provenientes de las exportaciones disponibles, después de pagar los intereses sobre la deuda externa y asegurar aumentos adecuados en las reservas internacionales. En ese sentido, los recursos de financiamiento externo continuarán desempeñando un papel importante en la promoción del crecimiento económico en la región, su diversificación y expansión, la sustitución eficiente de importaciones y el uso racional de las divisas disponibles.

2. La recuperación de un sostenido crecimiento económico -- permitirá a la región cumplir con el pago de su deuda a largo -- plazo y al mismo tiempo evitar nuevas erosiones en las condiciones sociales. Además de un aumento en el acceso al financiamiento externo que permita la recuperación necesaria en los niveles de insumos importados para la producción y las inversiones, esto exigirá reestructurar el conjunto de políticas internas para asegurar el uso productivo del capital y los bienes intermedios importados; la asignación eficiente de las inversiones, y eventualmente, un mayor acceso a los mercados de los países industrializados.

3. El problema de la deuda externa es resultado de una combinación de diversos factores. Las políticas internas instrumentadas por los países de la región constituyen uno de estos factores; en algunos casos es la aplicación de políticas inadecuadas, y en otros de políticas excesivamente optimistas; resulta claro que también ha contribuido de manera importante la afluencia de factores externos desfavorables.

4. Es cierto que las negociaciones de la deuda externa se han realizado en un marco de mejores condiciones en términos de mayores montos renegociados, mayores plazos de repago y disminución de los recargos en los intereses y las comisiones. Sin embargo, los acreedores sólo han postergado la solución a éste -- problema, asegurando únicamente su servicio sin reducir el peso de la deuda.

5. En la mayoría de los países del Cono Sur, los gastos sociales han declinado sustancialmente en términos reales. Esto se refleja indirectamente en el hecho que, si bien los gastos globales del sector público disminuyeron en casi todos los países, en 1985 la proporción asignada a los servicios sociales -- fue inferior al nivel registrado en 1972.

6. A diferencia de lo ocurrido en el pasado reciente, cuando los países latinoamericanos aumentaban su inversión, complementando su ahorro con recursos del exterior, actualmente la relación se da en sentido inverso, el ahorro de América Latina es transferido a los países industrializados. El pago de intereses, el deterioro de los términos de intercambio y la fuga de capitales, determinaron que en 1987 más del 8% del PIB de la región se transfiriera al exterior. Ello explica en parte, la caída de la inversión y la reducción simultánea del consumo registrado en los años recientes.

7. Hasta el momento, después del surgimiento de la crisis de 1982, la adecuación de las relaciones financieras de la región con sus acreedores, ha respondido básicamente, a los intereses de corto plazo de los bancos comerciales; lejos de compartir responsabilidades, los acreedores han trasladado el esfuerzo de ajuste a los países del área, mismos que han tenido que supeditar su desarrollo al cumplimiento de sus compromisos internacionales.

8. Después de más de seis años de renegociaciones de la deuda externa, la situación del subcontinente ha empeorado notablemente y la posición de los acreedores se ha vuelto más rígida. De continuar esta situación, los gobiernos de los países de América Latina, se verán obligados a adoptar posiciones que se van alejando de la concertación, para llegar en algunos casos a una reacción unilateral. Este punto no representa un óptimo, ni para los acreedores ni para los deudores.

9. La mayoría de los programas antinflacionarios instrumentados en América Latina durante el período 1975-1987 actuaron sólo sobre la demanda o sobre los costos, sin considerar el manejo de las expectativas o bien intentaron únicamente controlar sólo algunas variables que influyen sobre ellas, como el tipo de cambio, la tasa de interés y las remuneraciones provocando que esos esfuerzos no alcanzaran los objetivos propuestos.

10. Los programas que pretenden reducir la inflación mediante el control de precios, y que no logran ajustar simultáneamente y en la medida necesaria la expansión monetaria, han provocado el desabastecimiento del mercado interno, la crisis de la balanza de pagos o bien una combinación de ambos.

11. Por ello, también han fracasado los programas que al tiempo de contener la demanda controlan o congelan sólo una variable clave (el salario, el control monetario o la tasa de interés), ya que, al dejar libres los demás precios y no guiar las expectativas, han provocado recesiones derivadas de una caída de la demanda.

12. Desde 1982, la mayoría de los países de América Latina han realizado múltiples y costosos esfuerzos de ajuste, con el propósito de reducir el déficit de su balanza de pagos por la vía de aumentar el excedente comercial y compensar la drástica caída de los ingresos de capitales externos. Sin embargo, ese esfuerzo sólo se ha traducido en que la región se haya convertido, paradójicamente, en exportadora neta de capitales a los países industrializados.

13. La experiencia reciente permite observar que la situación del sector externo no puede desconocerse totalmente, ya que la restricción de divisas puede convertirse en un grave obstáculo para controlar y reducir la inflación y reactivar la economía.

14. La disponibilidad de fuentes adecuadas y estables de recursos para el financiamiento del desarrollo es de fundamental importancia para América Latina. Si se pretende mantener un ritmo constante de crecimiento económico, la región tiene que esforzarse para movilizar los recursos internos y externos y canalizarlos a la formación de capital.

15. En los últimos años el proceso de integración latinoamericana, no sólo se ha estancado, sino que a pesar de los esfuerzos por impulsarlo ha retrocedido, ejemplo de ello es la desfavorable evolución del comercio intrarregional registrada a partir de 1982.

16. La América Latina dispone de la capacidad productiva, recursos naturales y fuerza de trabajo suficientes para cubrir la mayor parte de sus necesidades actuales.

17. En materia de alimentos, la mayoría de los países de la región presentan una estructura productiva deformada, ya que dependen de importaciones de granos a la vez que exportan grandes volúmenes de otros productos agrícolas, por lo general cultivos de plantación como azúcar, café y frutales. Sin embargo, en su conjunto América Latina produce grano suficiente para abastecer sus necesidades, debido a los enormes excedentes que genera Argentina, lo cual posibilita en el marco de la integración económica regional una inmediata autosuficiencia alimentaria.

18. En materia de energéticos, la situación es aún más favorable, debido a los grandes volúmenes de producción de petróleo de Ecuador, México y Venezuela principalmente, con los cuales no sólo se puede abastecer la totalidad de la demanda regional, sino que dispone además de grandes excedentes para aumentar el consumo regional y fortalecer el comercio extrarregional.

19. En el aspecto de minerales y materias primas, el balance también es favorable debido a los excedentes de recursos naturales y a la gran capacidad minera que existe en la región, particularmente en Brasil, Bolivia, Chile, México y Perú. Actualmente se dispone de recursos minerales básicos (hierro, cobre, aluminio y manganeso) para abastecer las necesidades de la región e incluso exportar excedentes considerables. En este renglón, las deficiencias actuales son mínimas y se limitan principalmente al suministro de cromo, titanio, carbón y tungsteno, - aunque en el caso de los dos últimos las limitaciones se pueden reducir notablemente dadas las abundantes reservas vírgenes de estos minerales.

RECOMENDACIONES

1. De continuar la cuantiosa transferencia de recursos al exterior que América Latina ha efectuado en los últimos cinco años, se estará limitando el crecimiento de las economías de la región. De allí que será indispensable reducir dichos pagos a límites que sean compatibles con el financiamiento de las importaciones y la ampliación de las inversiones que requiere el proceso de crecimiento.

2. La región en su conjunto, debe iniciar con su acreedores políticas de cooperación que permitan reducir los pagos del servicio de la deuda de acuerdo con criterios de capacidad de pago (por ejemplo, en función del volumen total exportado, el precio de un producto con ventajas comparativas de exportación, el total de los ingresos de divisas o por el PIB); establecer una política más activa de las agencias de financiamiento público - multilateral y realizar una adecuada movilización de la inversión privada.

3. El éxito de cualquier programa de estabilización depende fundamentalmente de la combinación de tres tipos de políticas; la reducción de la demanda agregada (consumo e inversión, públicos y privados); la reorientación del gasto público y el impulso de cambios estructurales que permitan alcanzar un desarrollo que mejore las condiciones de vida de la mayoría de la población.

4. Para estimular la reanudación de flujos financieros --- tanto privados como oficiales de carácter bilateral, el financiamiento multilateral de desarrollo debe desempeñar un papel más prominente.

5. Es necesario que en las negociaciones comerciales multilaterales, se preste la mayor atención para asegurar que las políticas y las prácticas comerciales proteccionistas puedan ser discontinuadas progresivamente, de modo que no neutralicen en la práctica, los beneficios de los flujos adicionales de créditos y capitales hacia la región.

6. En el plano interno, uno de los aspectos a considerar y promover es la participación de la banca de fomento en la recuperación de los ritmos históricos de crecimiento, que permitan reducir los niveles de desempleo y modernizar paulatinamente -- las estructuras de la producción.

7. En efecto, la acción de la banca de fomento orientada - hacia el apoyo de la recuperación de los sectores productivos - de las economías de la región, debe verse como una labor específica que se inscriba en el marco de las políticas macroeconómicas que se aplican en los diversos países.

8. Asimismo, los bancos nacionales de desarrollo deben establecer mecanismos específicos de cooperación financiera con las instituciones financieras de los países industrializados, sobre la base de la intensificación de actividades de exportación -- considerando que las operaciones de financiamiento se corresponden con las operaciones de comercio exterior y que, por otra parte, son congruentes también con la prioridad asignada a la promoción de exportaciones en los esquemas de reactivación de las economías latinoamericanas.

9. En los esfuerzos de cooperación financiera internacional, los bancos de fomento nacionales pueden vincularse con los bancos multilaterales ofreciendo a éstos para su consideración, -- proyectos de desarrollo rentables previamente identificados y -- correctamente evaluados. A ese efecto, las instituciones financieras de desarrollo deberán redoblar esfuerzos con el propósito de seleccionar proyectos que cubran los requerimientos técnicos, financieros y económicos necesarios, con el objeto de hacer copartícipes a los organismos financieros multilaterales en la -- búsqueda de las fuentes externas de recursos en condiciones apropiadas para dichos proyectos.

10. Frente a la urgente necesidad de reforzar la movilización de recursos financieros adicionales, se ha considerado con veniente que el Banco Mundial y el BID, continúen su función de agentes catalizadores de recursos por la vía de los programas -- de cofinanciamiento y de financiamiento complementario respectivamente, a través de una más activa participación de los bancos privados internacionales en proyectos atractivos de desarrollo capaces de generar el servicio de sus respectivas deudas y la recuperación económica de América Latina.

11. Las operaciones de cofinanciamiento tienen gran importancia en el financiamiento de desarrollo latinoamericano, dadas sus posibilidades de constituir una alternativa viable de obtención de recursos financieros adicionales para el desarrollo. En ese sentido, resulta necesario promover la más amplia difusión de las diferentes fórmulas que presenta el cofinanciamiento en la actualidad, analizando sus características desde la óptica -- jurídica, para permitir encuadrarlas dentro de categorías legales propias del ordenamiento normativo de los países de la región, como propiciar, sobre esta base, el más amplio intercambio de puntos de vista y experiencias sobre las posibilidades que -- ofrecen las distintas modalidades de cofinanciamiento existentes, para el emprendimiento de acciones similares en el plano intrarregional.

12. En dicho cometido, será necesario posibilitar, sobre la base de un manejo fluido de las características y modalidades -- de operación de cofinanciamiento, un mejoramiento de la capacidad de negociación de las instituciones financieras de la región

que permitan, eventualmente, la obtención de cada vez mejores - condiciones en los acuerdos de este tipo que suscriban con fuentes de financiamiento internacionales.

13. Es necesario priorizar la cooperación intrarregional a fin de restituir los flujos de comercio y financieros entre los países latinoamericanos, por lo menos a los niveles alcanzados- antes de la crisis, y reafirmar el papel de la integración económica y social.

14. Debido a ello, se precisa establecer una política de -- apertura al comercio exterior, sin más restricciones que un bajo y equilibrado nivel arancelario, complementado con modificaciones marginales y temporales de éste, para compensar las distorciones provocadas por prácticas desleales de comercio.

15. Para lograr reducir la necesidad de recursos financie-- ros se sugiere la creación de un mercado secundario de documentos donde los países latinoamericanos puedan comprar su propia- deuda a valores entre 10 y 60 por ciento de su valor real.

Cuadro A.1
América Latina: principales indicadores económicos, 1980-87
(Tasas de crecimiento)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^a
Producto interno bruto	5.3	0.7	-1.2	-2.6	3.7	3.4	3.7	2.6
Producto interno bruto por habitante	2.8	-1.6	-3.4	-4.8	1.4	1.1	1.4	0.5
Precios al consumidor ^b	56.1	57.6	84.8	131.1	185.2	275.3	64.6	187.1
Deuda externa total	22.7	21.5	12.8	6.7	3.7	2.8	4.3	4.3
Valor corriente de las exportaciones de bienes	32.3	7.6	-8.8	0.1	11.7	-6.0	-15.2	13.3
Valor corriente de las importaciones de bienes	34.9	8.1	-19.8	-28.5	4.1	0.3	2.1	9.8

a. Estimaciones preliminares.

b. Variación de diciembre a diciembre.

FUENTE: Elaborado con base en datos de CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1982 y 1987.

Cuadro A.2
Niveles de autosuficiencia en América Latina
(Porcentajes)

Superior al 80%		Inferior al 80%	
Alimentos:		Minerales:	
Cereales	103	Carbón y coque	71
Carne	104	Cromo	73
Pescado y mariscos	188	Titanio	*
Leche y derivados	98	Tungsteno	*
Frutas y verduras	105	Materias primas:	
Energéticos:		Sosa cáustica	73
Petróleo crudo	142	Potasio	*
Petróleo refinado	100	Carbonato de sodio	61
Minerales:		Productos básicos:	
Mineral de hierro	257	Fertilizantes	65
Mineral de cobre	118	Plaguicidas	35
Bauxita	183	Medicinas	25
Manganeso	161	Manufacturas:	
Azufre	97	Maquinaria y equipo	30
Metales básicos:		Automóviles	65
Hierro y acero	90		
Cobre	282		
Aluminio	120		
Plomo	123		
Zinc	104		
Estaño	114		
Níquel	400		
Productos básicos:			
Cemento	100		
Fibras sintéticas	85		
Manufacturas:			
Textiles	125		

* Autosuficiencia inferior al 10%

FUENTE: Elaborado con base en datos de la ONU y estimaciones propias.

Cuadro A.3

Producción y reservas de minerales metálicos en América Latina¹, 1983

	Producción	% del total mundial	Reservas	% del total mundial	Principales países productores
Minerales básicos	Miles de - tons.		Mill. de tons.		
Cinc	987	15.7	20.0	11.8	Méx., Perú
Cobre	1822	22.5	111.0	32.6	Chile, Perú
Estaño	40	19.0	0.3	8.5	Bol., Brasil
Manganeso	1046	13.1	31.0	3.4	Bol., Brasil
Mineral de-hierro	142300	26.8	52000.0	46.3	Bol., Brasil, Venezuela
Plomo	494	14.7	6.0	6.3	Méx., Perú
Titanio	14	1.5	35.0	20.0	Brasil
Minerales estratégicos	Toneladas		Miles de tons.		
Antimonio	19053	39.9	554.0	13.3	Méx., Bol.
Berilio	1250	18.3	165.0	43.2	Brasil
Cobalto	1650	7.1	1048.0	28.9	Cuba
Cadmio	2503	12.7	75.0	13.5	Méx., Perú
Litio	1279	15.2	1270.0	66.7	Chile, Bra.
Plata ²	144	36.7	2290.0	29.2	Méx., Perú

1. Cantidades medidas en contenido metálico.

2. Millones de onzas troy.

FUENTE: Bureau of Mines, E.U., 1985.

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Alonso M., et al. Capitalismo, atraso y dependencia en América Latina, UNAM, México, 1975.

ALBERRO, José Luis Y David IBARRA (comps.), "Programas heterodoxos de estabilización", en Estudios Económicos, núm. extraordinario, El Colegio de México, México, octubre de 1987.

APODACA, Salvador, El problema mexicano de la desestabilización, en - Investigación Económica, núm. 179, UNAM, México, enero-marzo de 1987.

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), La Banca de Fomento y el Financiamiento en América Latina: - Evolución, situación actual y perspectivas, Lima, Perú, 1984.

---. Décimoquinta Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE - (ALIDE XVI), Cd. de México, 6-9 de mayo de 1986, (memoria).

---. "Cofinancing as an alternative for development finance in Latin America", en "Challenges of Cofinancing", Mrak, Mojmir y Kosak, Maja ed., Ljubljana, Yugoslavia, 1985.

BACHA, Edmar L., El milagro y la crisis, económica brasileña y latino americana, Fondo de Cultura Económica, Lecturas del Fondo, núm. 57, México, 1986.

BAMBIRRA, Vanía, El capitalismo dependiente latinoamericano, Siglo XXI Editores, México, 1976.

BARCELO, Víctor M., et al. México: Crisis económica y desarrollo, Editorial El Dfa, México, 1983.

BARKIN, David y Gustavo ESTEVA, Inflación y democracia: el caso de México, Siglo XXI Editores, México.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Comercio Exterior, varios números.

Banco Mundial, Anual Report, varios años, Washington, D.C.

---. "Cofinancing", Washington, D.C., 1983.

---. World Development Report, varios años, Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Acción Sindical, Salarios e Inflación, Washington, D.C., 1979.

---. Progreso Económico y Social en América Latina, Informes de 1981 a 1987, Washington, D.C.

---. Avances en el proceso de desarrollo, Washington, D.C., 1977.

---. Informe Anual, varios años de 1982 a 1987, Washington, D.C.

---. Internacional Herald Tribune, Más allá de la crisis de la deuda. - América Latina: el próximo decenio, Londres, enero 27-28 de 1986.

BRANA, Javier, et al. El estado y el cambio tecnológico en la industria lizaci3n tardía. Un análisis del caso español, Fondo de Cultura Económica, España 1984.

CASTRO, Fidel, La Crisis Económica y Social del Mundo, Siglo XXI Editores, México, 1983.

CEPAL-ONU, Crisis and Development; the present situation and future - - prospects of Latin America and the Caribbean, vols. I - III, Santiago, Chile 1985, (mimeografiado).

SELA, Declaración de Quito y Plan de Acción, Quito Ecuador, 1984.

CHAPOY, Dolores, El régimen financiero del estado en las constituciones latinoamericanas, UNAM, México, 1973.

DEUTSCH, Karl W., Las naciones en crisis, Fondo de Cultura Económica, - México, 1981.

Development Committee, Aid for Development: The Key Issues, U.S., 1985.

DIAZ MULLER, Luis, El SELA y las empresas multinacionales latinoamericanas, UNAM, México, 1987.

ESPINO, Alma y Ana SCHVARZ, La banca nacionalizada, Editorial UAP-MEX - SUR, México, 1983.

EUROMONEY trade finance report, "Cofinancing: What's in it for banks", - marzo de 1985.

FAVELA, Margarita y Aurea CASTELLANOS, "México ante el resurgimiento de la integración económica latinoamericana", en Carta de Política exterior mexicana, CIDE, año VII, núm. 1, México, enero-marzo de 1987.

FAZZARY, Steve, y Hyman MINSKY, "Política monetaria interna: ¿si no es monetarismo entonces qué?", en Investigación Económica, núm. 169, UNAM, México, julio-sept. de 1984.

FEINBERG, Richard E., et al. "Between two worlds: The World Bank's next decade". Third World Policy Perspectives núm. 7, Overseas Development - Council, ed. Transaction Books, New Brunswick and Oxford, Washington, D.C., 1986.

FELIX, David, América Latina: "¿Despegue o más de lo mismo?", en Investigación Económica, núm. 184, UNAM, México, abril-junio de 1988.

---. "El monetarismo latinoamericano en crisis", en Investigación Económica núm. 170, UNAM, México, oct.-dic- de 1984.

FLORES, Edmundo, Dentro y fuera del desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Fondo Monetario Internacional (FMI). Exchange Arrangements & Exchange - Restrictions, Annual Report 1987, Washington, D.C.

---. Internacional Financial Statistics, varios años, Washington, D.C.

Banco Mundial, Finanzas y Desarrollo, varios números, Washington, D.C.

FOXLEY, Alejandro, "Después del monetarismo", en Investigación Económica, núm. 169, UNAM, México, julio-sept. de 1984.

FURTADO, Celso, "Una nueva política (economía brasileña)". en Investigación Económica, num. 171, UNAM, México, enero-marzo de 1985.

GARCIA, Antonio, Atraso y Dependencia en América Latina. Hacia una Teoría Latinoamericana del Desarrollo, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1972.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo y Enrique FLORESCANO (coords.), México hoy, Siglo XXI Editores, México, 1980.

GONZALEZ GOMEZ, Andrés, Perú: Acumulación y crisis en una economía de - pendiente, UNAM, México, 1980.

HANSEN, Roger D., La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI Editores, México, 1982.

HERRERA, Felipe, Despetar de un continente: América Latina 1960-1985, - ALIDE, Lima, Perú, 1985.

HIRSCHMAN, Alberto (comp.), Desarrollo y América Latina, Fondo de Cultura Económica, Lecturas del Fondo Núm. 5, México, 1973.

HUERTA, Arturo, Economía mexicana más allá del milagro, Ediciones de - Cultura Popular -UNAM, México, 1986.

JOHNSON, Harry G. Inflación, revolución y contrarrevolución Keynesiana y monetarista, Editorial Orbis, España, 1985.

KEYNES, John M., Crítica de la Economía Clásica, Editorial Sarpe, España, 1984.

KURIHARA, Kenneth, Economía Poskeynesiana, Editorial Aguilar, España, 1964.

LICHTENSZTEJN, Samuel, y Mónica BAER, "Políticas globales en el capitalismo: El Banco Mundial", Ensayos del CIDE núm. 4, México, 1982.

LYNN, Richard, "Los programas de ajuste en América Latina. un examen crítico de las políticas del FMI", en Revista de la CEPAL, Santiago, Chile, agosto de 1984.

MARSHALL, Jorge, et al. "Estabilización económica en América Latina; - los programas del Fondo Monetario Internacional", en Estudios de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 1982.

MENDE, Tibor, ¿Ayuda a recolonización?, Siglo XXI Editores, México, - 1974.

MENDEZ, Sofía (comp.), "La crisis internacional y la América Latina", - CIDE-FCE, Lecturas del Fondo núm. 55, México, 1984.

NAVARRETE, Jorge E., La deuda externa. Una perspectiva latinoamericana, FCE-CREA, México, 1987.

---. "La deuda externa y el Plan Baker", en Investigación Económica, - núm. 175, UNAM, México, enero-marzo de 1986.

Nacional Financiera. La Economía Mexicana en Cifras, México, 1984.

---. El Mercado de Valores, varios números, México.

OCAMPO, José Antonio (comp.), "Planes antinflacionarios recientes en - la América Latina", en El Trimestre Económico, vol. LIV, núm.especial, Fondo de Cultura Económica, México, septiembre de 1987.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). El desarrollo económico de - América Latina y sus problemas principales, N.Y., E.U., 1950.

PAGANO, Carlos, External Financing Prospects of Latin America's Development Banking System, BID, Washington, D.C. 1979.

PAZ, Pedro, "Plan Austral y Plan Cruzado; dos experiencias latinoamericanas de shock antinflacionario", Buenos Aires, Argentina, 1986, (mimeo grafado).

PELLICER, Olga, "La política exterior de México; desafío en los ochenta, CIDE, México, 1983.

POMADERA, Carlos, "Análisis de la Banca de Desarrollo; especialización o funciones múltiples para un crecimiento acelerado y estable", Lima, - Perú.

PREBISCH, Raúl, "Crisis mundial y nuevas formulas para la integración latinoamericana, Buenos Aires, Argentina, enero-febrero, 1985.

---. "El desarrollo económico de América Latina y sus problemas principales", CEPAL, México, 1950.

Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1986 y 1987.

QUIJANO, José Manuel, et al. Finanzas, desarrollo económico y penetración extranjera, UAP, México, 1986.

RAMIREZ, Ricardo, y Feliciano SALAZAR, "Obstáculos al financiamiento - del desarrollo en México, 1940-1986", en El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, vol. XIX, núm. 3-4, México, 1986-1987.

ROETT, Riordan, "Peru: the message from García", Foreign Affairs, invierno 1985-1986, (mimeografiado).

RODRIGUEZ, José Luis, "El financiamiento externo para el desarrollo, - en Investigación Económica núm. 156, UNAM, México, abril-junio.

RUIZ DURAN, Clemente, 90 días de política monetaria y crediticia independiente, UAP-UNAM, México, 1984.

SACRISTAN COLAS, Antonio, Inflación desempleo, desequilibrio comercial externo, CIDE, México, 1983.

SASSON, Harry, "Cofinancing with the World Bank" in "The World of Banking, marzo-abril de 1984.

SEN, Amartya, Economía del crecimiento, Fondo de Cultura Económica, - Lecturas del Fondo núm. 28, México, 1979.

SERRA, José (comp.), Desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, Lecturas del Fondo núm. 6, México, 1974.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Pacto de Solidaridad Económica, México, diciembre de 1987.

---. Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, México, junio de 1984.

Secretaría de Programación y Presupuesto. Contextos, varios números, México.

---. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, mayo de 1983.

TELLO, Carlos, La nacionalización de la banca en México, Siglo XXI Editores, México, 1984.

---. La política económica en México 1970-1976, Siglo XXI Editores, México, 1979.

Varios autores, Desarrollo Económico de América Latina, ONU-Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

---. El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana, SELA-Siglo XXI Ed., México, 1986.

---. La integración iberoamericana. ¡Cien millones de nuevos empleos para el año 2000!, Ed. Benengeli, México, 1987.

---. "Perspectivas de la crisis en los ochenta", en Economía de América Latina núm. 5, CIDE, México, 2º semestre de 1980.

---. "The Resurgence of Inflation in Latin America", en World Development, Pergamon Press, Oxford, E.U., agosto de 1987.

VILLARREAL, René, La Contrarrevolución Monetarista, Ed. Océano, México, 1983.

VILLEGAS, Abelardo, Democracia y dictadura; el destino de una idea bolivariana, UNAM, México, 1987.

WIONCZEK, Miguel, y Luciano TOMASINI (comp.). Politics and Economics of External Debt crisis, the Latin America Experience Westview Special Studies in Latin America and the Caribbean, Boulder Colorado, E.U.

ZALDUENO, Eduardo, y Félix CAMARASA", Modalidades de negociación en organismos de cooperación internacional; el caso de la política de graduación", en Integración Latinoamericana, núm. 123, Buenos Aires, Argentina, mayo de 1987.

FE DE ERRATAS

Página	Ubicación	Dice	Debe decir
27	llamada 1, renglón: 14	emiyidos	emiyidos
76	Columna: 1988, renglón: 8	30.4	80.4
133	Renglón: 27	(espacio vacío)	transición