



# **Hacia una Renovación del Crecimiento Económico en América Latina**

---

**BELA BALASSA**

**GERARDO M. BUENO**

**PEDRO-PABLO KUCZYNSKI**

**MARIO HENRIQUE SIMONSEN**

338.98

H117

ej.2

BELA BALASSA

GERARDO M. BUENO

PEDRO-PABLO KUCZYNSKI

MARIO HENRIQUE SIMONSEN

---

# **Hacia una Renovación del Crecimiento Económico en América Latina**

---

EL COLEGIO DE MEXICO  
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS

Mexico City Rio de Janeiro Washington, D.C.  
1986



# **Hacia una Renovación del Crecimiento Económico en América Latina**

**Bela Balassa**, Asociado Visitante del Institute for International Economics, es Profesor de Economía Política en la Universidad Johns Hopkins y Consultor del Banco Mundial.

**Gerardo M. Bueno** es Investigador Asociado de El Colegio de México. Fue Director General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México y desempeñó el cargo de Embajador de México ante la Comunidad Económica Europea, Bélgica y Luxemburgo.

**Pedro-Pablo Kuczynski** es Co-Presidente del First Boston International en Nueva York y fue Ministro de Energía y Minas en el Perú.

**Mario Henrique Simonsen** es Director de la Escuela de Graduados en Economía de la Fundação Getúlio Vargas. Fue Ministro de Hacienda y Ministro de Planificación del Brasil.

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS

11 Dupont Circle, N.W.

Washington, D.C. 20036

(202) 328-0583 Télex: 248329 CEIP

C. Fred Bergsten, *Director*

Kathleen A. Lynch, *Directora de Publicaciones*

Ann L. Beasley, *Coordinadora de Producción*

Stephen Kraft, *Diseñador*

*El Institute for International Economics fue creado por el German Marshall Fund de los Estados Unidos y contribuye principalmente a su financiamiento.*

Los puntos de vista expresados en esta publicación son los de los autores. Forma parte del programa general del Instituto, tal como ha sido suscrito por su Junta de Directores, pero no refleja necesariamente las opiniones de los miembros individuales de la Junta ni del Comité Consultivo.

Publicado originalmente en inglés con el título:

*Toward Renewed Economic Growth in Latin America*

Copyright © 1986 por el Institute for International Economics. Reservados todos los derechos. Ninguna porción de este libro podrá ser reproducida o utilizada en forma alguna o por cualquier medio, ya sea electrónico o mecánico, incluidos el fotocopiado, grabado o sistema de almacenamiento y recuperación de datos documentales, sin la autorización por escrito del Instituto.

La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos ha catalogado la edición en inglés de esta publicación de la manera siguiente:

Balassa, Bela A.

Toward renewed economic growth in Latin America.

Bibliography: p. 227

1. Latin America—Economic policy.
2. Latin America—Commercial policy.
3. Finance—Latin America.
4. Latin America—Politics and government—1948.

I. Title.

HC125.B22 1986 338.98 86-15253

ISBN 0 88132 945 5

---

# Índice

---

Prefacio *pág. 9*

Resumen de las Conclusiones *pág. 13*

Visión Global y Recomendaciones *pág. 16*

    La Crisis Económica *pág. 16*

    Las Causas de la Crisis *pág. 18*

    El Potencial de América Latina *pág. 20*

    Hacia la Renovación del Crecimiento *pág. 24*

    Una Estrategia de Tres Partes *pág. 25*

    Los Beneficios para América Latina *pág. 34*

    El Papel de los Países Industriales *pág. 36*

    Propuestas de Acción *pág. 40*

    Conclusiones *pág. 46*

**1 La Experiencia Latinoamericana *pág. 49***

    Antecedentes Históricos *pág. 51*

    La Sustitución de Importaciones Despues de la Segunda Guerra Mundial *pág. 60*

    Reformas de Política a Mediados de la Década de 1960 *pág. 68*

    Reacciones de Política a las Conmociones Externas Despues de 1973 *pág. 72*

    La Situación Actual *pág. 76*

    Resumen *pág. 80*

**2 Los Tipos de Cambio y la Política Comercial *pág. 84***

    La Política Cambiaria *pág. 87*

    Incentivos a las Exportaciones y a la Sustitución de Importaciones *pág. 94*

    Incentivos a las Exportaciones *pág. 95*

    Protección a las Importaciones *pág. 97*

    Incentivos a las Actividades Primarias y a las Manufactureras *pág. 102*

    El Control de Precios *pág. 104*

    Efectos de la Distribución del Ingreso *pág. 106*

Resumen *pág. 108*

**3 El Financiamiento del Crecimiento Económico *pág. 110***

El Ahorro Público *pág. 111*

Regulaciones Tributarias *pág. 115*

Las Tasas de Interés *pág. 119*

Incentivos y Elecciones para la Inversión *pág. 122*

La Intermediación Financiera *pág. 123*

La Fuga de Capitales *pág. 126*

La Inversión Extranjera *pág. 127*

Las Políticas Anti-inflacionarias *pág. 132*

Resumen *pág. 139*

**4 La Función del Estado y de la Empresa Estatal *pág. 141***

Antecedentes Históricos *pág. 142*

Regulaciones *pág. 147*

La “Empresa” Estatal *pág. 155*

El Gobierno como Proveedor de Servicios Básicos *pág. 167*

¿Quién Paga la Austeridad? *pág. 172*

Resumen *pág. 172*

**5 La Formulación de Políticas en un Mundo**

**Interdependiente *pág. 175***

Las Políticas de Comercio de los Países Industriales *pág. 176*

Restricciones del Mercado al Crecimiento de las

Exportaciones *pág. 183*

Una Nueva Ronda de Negociaciones Comerciales

Multilaterales *pág. 189*

La Integración Económica *pág. 194*

El Problema de la Deuda *pág. 197*

Resumen *pág. 207*

**Referencias *pág. 210***

**Apéndice A Personas consultadas en América Latina  
para la elaboración de este estudio *pág. 217***

**Apéndice B Miembros del Directorio y Consejo  
Presidencial de la Sociedad de las Américas que  
participaron en el estudio pág. 225**

**Indice pág. 227**

**Cuadros del Texto**

- 1.1 Educación pág. 52
- 1.2 Producto interno bruto por habitante pág. 56
- 1.3 Exportaciones de manufacturas por habitante pág. 58
- 1.4 Relación entre exportaciones de manufacturas y valor agregado pág. 59
- 1.5 El servicio de la deuda y la inflación pág. 79
- 1.6 Salarios medios en las industrias manufactureras pág. 82
  
- 2.1 Tipos de cambio efectivos reales pág. 90
  
- 3.1 Relaciones de ahorro e inversión pág. 112
- 3.2 Inversión extranjera pág. 129
  
- 4.1 Crecimiento del sector público, 1970-82 pág. 143
- 4.2 Gastos del gobierno central pág. 144
- 4.3 Regulaciones económicas estatales, 1985 pág. 150
- 4.4 La empresa estatal y la inversión pública pág. 158
- 4.5 Indicadores del bienestar social pág. 170
- 4.6 Efecto del ajuste pág. 173
  
- 5.1 Proporciones relativas de importaciones sujetas a medidas no arancelarias en los principales países industriales, 1985 pág. 180
- 5.2 Importancia relativa de las importaciones de manufacturas procedentes de países en desarrollo pág. 182

## INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS

11 Dupont Circle, NW, Washington, DC 20036  
(202) 328-0583 Télex: 248329 CEIP

C. Fred Bergsten, *Director*

### JUNTA DE DIRECTORES

Peter G. Peterson  
*Presidente*  
Anthony M. Solomon  
*Presidente del Comité Ejecutivo*  
Raymond Barre  
W. Michael Blumenthal  
Douglas A. Fraser  
Alan Greenspan  
Abdlatif Y. al-Hamad  
Alfred Herrhausen  
Reginald H. Jones  
Frank E. Loy  
Donald F. McHenry  
Saburo Okita  
I. G. Patel  
Karl Otto Pöhl  
Edmund T. Pratt, Jr.  
David Rockefeller  
Donna E. Shalala  
Mario Henrique Simonsen  
Louis von Planta  
Dennis Weatherstone  
Andrew Young  
*Ex officio*  
C. Fred Bergsten  
Richard N. Cooper  
*Directores Honorarios*  
George P. Shultz  
John N. Turner

### COMITE CONSULTIVO

Richard N. Cooper  
*Presidente*  
Robert Baldwin  
Lester R. Brown  
Rimmer de Vries  
Juergen B. Donges  
Rudiger Dornbusch  
Robert J. Flanagan  
Isaiah Frank  
Jacob A. Frenkel  
Gottfried Haberler  
Mahbub ul Haq  
Arnold C. Harberger  
Dale E. Hathaway  
Nurul Islam  
Peter B. Kenen  
Lawrence R. Klein  
Ryutaro Komiya  
Lawrence B. Krause  
Paul R. Krugman  
Roger M. Kubarych  
Robert Z. Lawrence  
Assar Lindbeck  
Harald B. Malmgren  
Richard R. Nelson  
Joseph S. Nye, Jr.  
Rudolph A. Oswald  
Jacques J. Polak  
Jeffrey D. Sachs  
Ernest Stern  
Philip K. Verleger, Jr.  
Henry C. Wallich  
Marina v. N. Whitman  
Alan Wm. Wolff

---

# Prefacio

---

Los países de América Latina se enfrentan a una etapa histórica decisiva. La crisis por la que atraviesan en la actualidad presenta cinco dimensiones: económica, social, política, institucional e internacional. Cada una plantea problemas de enorme magnitud a los pueblos y a los responsables de las políticas del Hemisferio Occidental, los Estados Unidos y Canadá, así como a la propia América Latina, y cada aspecto debe abordarse en forma eficaz si se quiere encontrar solución a la crisis.

En términos *económicos* los países de América Latina deben resolver un dilema crucial. Deben hallar un medio de reanudar el crecimiento autosostenido que proporciona oportunidades de empleo para sus poblaciones en rápido incremento. Al mismo tiempo, deben restablecer su solvencia crediticia en el mercado a través del servicio continuado y oportuno; de su gran deuda externa.

En términos *sociales* la crisis actual ha tenido efectos devastadores. Los salarios y los niveles de vida han descendido en muchos países a las cotas que tenían hace diez o veinte años. Las nuevas políticas económicas deben ejercer un efecto social positivo y sin demora. El crecimiento económico y la distribución mejorada del ingreso deben ir de la mano.

En términos *políticos* debe fomentarse el retorno generalizado a la democracia. Esta condición hace imprescindible la necesidad de proporcionar crecimiento económico estable y mejorar la distribución del ingreso.

Las cuestiones *institucionales* constituyen el cuarto elemento de la crisis. Esta ha debilitado en muchos países al sector privado de América Latina, ya sea pequeño, mediano o grande. Ahora bien, la presente confluencia de necesidad económica perentoria y de apertura política parece demandar, y permitir a la vez, la aplicación de un nuevo enfoque en el que se aliente a las fuerzas empresariales

a proporcionar los puestos de trabajo y el crecimiento de amplia base que se precisan.

La dimensión *internacional* completa la ecuación. Los acontecimientos externos fueron el origen inmediato de la crisis latinoamericana de principios de la década de 1980. A fin de que el hemisferio alcance las metas económicas y políticas que se enuncian en el presente estudio es esencial que cuente con un ambiente externo favorable. La interdependencia económica global exige que los países industriales, en particular los Estados Unidos, complementen las nuevas estrategias para el desarrollo en América Latina con sus propios esfuerzos de política sostenidos y sostenadores.

Nuestras tres instituciones, con sede en tres partes diferentes del hemisferio, han patrocinado el presente informe animadas por el propósito de abordar varios aspectos del problema—en particular sus dimensiones económicas, institucionales e internacionales—y de ofrecer un programa de acción para encontrar soluciones a ellos. Al sugerir estos enfoques conviene puntualizar que reconocemos a cabalidad las diferencias sustanciales existentes entre los países de la región. En realidad, ilustraremos muchas de nuestras propuestas refiriéndonos a esas diferencias. Sin embargo, nuestra meta principal es establecer generalizaciones que puedan señalar el rumbo hacia una estrategia coherente para el crecimiento económico renovado en todos los países latinoamericanos, aunque los detalles operacionales de cualquier estrategia de esa índole puede que tengan que adaptarse de manera muy diferente a cada país.

También reconocemos que el programa que proponemos es ambicioso. Ya se ha tratado con anterioridad de aplicar algunos de sus componentes, pero el empeño ha resultado fallido al encontrarse frente a intereses establecidos de fuerte raigambre. La puesta en práctica del programa no será fácil.

Pero estamos convencidos de que la profundidad de la crisis y la urgencia de su solución demandan nuevas iniciativas de largo alcance. Nos alienta el movimiento hacia la reforma que ya se vislumbra con claridad en todo el hemisferio. Por lo tanto, ofrecemos propuestas atrevidas percatándonos plenamente de que provocarán controversias, pero abrigamos la firme convicción de que son esenciales y viables a la vez.

El informe se ha redactado conjuntamente por un grupo de

autores de América Latina y de Norteamérica, al que prestó asistencia el Dr. Bergsten en la preparación de la Visión Global y Recomendaciones. Los elementos de juicio que se exponen en él son fruto de amplias consultas sostenidas en todo el hemisferio con personalidades destacadas en el sector empresarial, gobiernos, organizaciones laborales y universidades (las que se enuncian en el apéndice A). Además, en el Institute for International Economics, Washington, DC, se celebraron dos reuniones para examinar borradores preliminares y obtener puntos de vista tanto de América Latina como de Norteamérica. Su meta es ofrecer una nueva estrategia que permita renovar el proceso de crecimiento en América Latina.

La Sociedad de las Suraméricas (Americas Society, Inc.), llevada del profundo interés de sus miembros por el futuro de América Latina y por las relaciones entre las dos partes del hemisferio, encargó la elaboración de éste informe. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a la Sociedad, y en particular a los miembros latinoamericanos del Consejo Presidencial, por su participación activa (en el apéndice B se presenta la lista de los miembros participantes de las Juntas de ambos grupos). El financiamiento, del cual la mitad aproximadamente provino de América Latina, lo proporcionaron varios miembros individuales del Consejo Presidencial, el Fondo de los Hermanos Rockefeller [Rockefeller Brothers Fund] y la Fundación Tinker [Tinker Foundation]. El Banco Interamericano de Desarrollo posibilitó la traducción del informe al español y al portugués. Se agradece profundamente la ayuda prestada por todos los que han colaborado en este empeño.

Mario Ojeda Presidente El Colegio de México	Mario Henrique Simonsen Director, Escuela de Graduados de Economía Fundação Getúlio Vargas	C. Fred Bergsten Director Institute for International Economics
--	---	---



# Resumen de las Conclusiones

**1.** En el presente informe se propone una estrategia de cuatro partes a fin de restablecer el crecimiento económico autosostenido en América Latina y, al propio tiempo, permitir que el continente salga adelante de sus problemas de la deuda externa. La estrategia aspira a lograr el crecimiento económico de tal modo que produzca la expansión rápida del empleo, la distribución más equitativa del ingreso y el mejoramiento de los servicios sociales.

**2.** Tres elementos de esa estrategia demandan acción por los propios países latinoamericanos: la orientación hacia el exterior de la política económica, dedicando interés particular a las exportaciones y a la sustitución eficiente de las importaciones; la elevación del nivel de ahorro y la asignación más eficiente de ese ahorro entre diversas inversiones, y una marcada reorientación del papel del gobierno en la vida económica. El cuarto elemento, de importancia crítica, es la adopción de una política de apoyo por los países industriales, sobre todo de Estados Unidos.

**3.** La orientación hacia el exterior permite, al mismo tiempo lograr mayor crecimiento y, mejorar la situación de la deuda. Esta exige:

- la adopción y mantenimiento constante de tipos de cambio competitivos
- evitar una protección excesiva a las importaciones, y
- utilizar incentivos a la exportación que sean internacionalmente aceptables.

**4.** A fin de alcanzar el nivel y grado necesarios de competitividad de la producción para lograr crecimiento y mejorar la situación de la deuda, los países de América Latina deberán apoyar la

orientación hacia el exterior mediante un aumento significativo del nivel de ahorro disponible proveniente de fuentes internas y externas (incluido la reversión de los capitales fugados) y mejorar en escala sustancial la eficiencia con que se invierte ese ahorro. Las medidas a ese propósito incluyen:

- el mantenimiento de tasas positivas (pero no excesivas) de interés real
- la adopción de políticas fiscales que alienten el ahorro en lugar del consumo
- la reducción de los déficit presupuestarios, los que contribuyen a la inflación y al desplazamiento de la inversión productiva privada
- la concesión de alicientes para reanudar la entrada de capital privado extranjero, en particular de formas no creadoras de deuda, y lograr la reversión de la fuga de capitales. Entre las medidas específicas figuran la liberalización de las reglas que rigen la inversión directa en capital social y en activos financieros, la creación de fondos mutuos y de fondos de repatriación, y el ingreso en el nuevo Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) del Banco Mundial.

5. Estas propuestas de política demandan a su vez la introducción de cambios importantes en el papel que desempeña el estado en la vida económica latinoamericana, entre ellos:

- un grado sustancial de desregulación con miras a alentar y apoyar a las fuerzas empresariales
- la reducción de la función del estado como productor de bienes y servicios
- el conferir más importancia, en su lugar, a la prestación efectiva de servicios para la educación, la salud y otras necesidades básicas, y al establecimiento de un marco global para el crecimiento económico con políticas de apoyo macroeconómicas y microeconómicas.

**8.** Los Estados Unidos y otros países industriales deberán adoptar políticas que apoyen la estrategia propuesta para América Latina mediante el logro de:

- un crecimiento económico firme de por lo menos el 3 porciento anual, con objeto de estimular el comercio mundial y por ese medio promover la expansión necesaria de los ingresos latinoamericanos por exportación
- una renovada liberalización del comercio evitando nuevas restricciones a las importaciones y la concesión de subsidios a las exportaciones
- nuevos descensos en las tasas de interés real a través de reducciones en los excesivos déficit presupuestales (sobre todo en los Estados Unidos), disminuciones en los márgenes que cobran los bancos comerciales a países que tienen en vigor programas de ajuste, y la creación de nuevas defensas (como las facilidades de financiamiento compensatorio en el Fondo Monetario Internacional) contra futuros ascensos de las tasas de interés
- aportaciones sustanciales de nuevos fondos a América Latina del orden de \$20.000 millones anuales durante los próximos años, provenientes del sector privado y, de suma importancia a corto plazo, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

---

# Visión Global y Recomendaciones

---

Los ochentas han constituido una “década perdida” para las economías de casi todos los países latinoamericanos. El ingreso per cápita es más bajo hoy en todas las naciones de América Latina que en 1980 y ha descendido en casi un 10 porciento en la región en su conjunto. El ingreso medio per cápita en 1985 apenas excedió el nivel de 1975. En algunos países el ingreso per cápita ha vuelto al nivel de mediados de los sesentas.

## *La Crisis Económica*

El desempleo ha ascendido de manera vertiginosa y es superior al 15 por ciento de la fuerza laboral urbana en varios países, y el subempleo se ha elevado todavía más. Los grupos más pobres son los que más han padecido. Sin embargo el crecimiento de la población prosigue al ritmo de casi el 2,5 por ciento anual, lo que exige la creación de cinco millones de nuevos puestos de trabajo anualmente nada más que para impedir que el desempleo ascienda aún más.

Al mismo tiempo, algunos de los países más grandes del hemisferio han sufrido los embates de la rápida inflación. La tasa anual de incremento de los precios llegó al 1.200 por ciento en Argentina y al 500 por ciento en Brasil antes de sus recientes reformas monetarias. La inflación, excluida la hiperinflación de Bolivia, ha promediado el 150 por ciento en América Latina en

los últimos años y ha sido superior al 100 por ciento anual en media docena de países, pese a la continuada recesión y al creciente desempleo.

Virtualmente cada país del hemisferio arrastra también una onerosa carga de deuda externa. La deuda total latinoamericana se acerca a \$400 mil millones de los cuales dos tercios se deben a bancos comerciales. Un tercio de los ingresos por concepto de exportación de América Latina se destina al pago de los intereses de esa deuda. Las entradas netas de capital casi han desaparecido desde 1983. De ese modo, América Latina ha venido sufriendo una transferencia neta de recursos al exterior de \$30 mil millones al año, o sea alrededor del 5 por ciento de su producto bruto combinado.

Claro está que hay diferencias sustanciales entre los países latinoamericanos. Entre los países importantes sólo Colombia no contrajo un endeudamiento excesivo en los setentas y no ha necesitado reprogramar el servicio de la deuda. Ecuador emprendió reformas de largo alcance, pero después ha padecido los efectos de un desplome de los precios del petróleo.

La excepción más importante a muchas de las generalizaciones expuestas arriba, y las que se formulan en otras partes de este informe, la constituye Brasil. En 1985-86, Brasil parece haber reanudado una etapa de crecimiento autosostenido al tiempo que ha seguido atendiendo el servicio de su cuantiosa deuda externa. En 1985 el país creció en más del 8 por ciento y registró un superávit comercial de más de \$12 mil millones y con respecto a 1986 se prevén resultados similares.

Brasil representa más de un tercio de la población y del producto bruto económico de la región entera. De ahí que su progreso tenga una importancia profunda para nuestro tema general, tanto en lo que se refiere a evaluar las políticas aplicadas como, tal vez, al ofrecer ejemplos de lo que se puede hacer en otras partes.

Desde luego, Brasil no ha resuelto todos sus problemas. Todavía no está asegurado el éxito de su reforma monetaria de largo alcance (el "Plan Cruzado"), adoptada en respuesta a su principal problema inmediato: la inflación. Ni tampoco ha mejorado la distribución de los frutos de su crecimiento económico entre la población en general. Lo que es de suma importancia desde la perspectiva del presente informe, es que las realizaciones positivas del Brasil no restan profundidad a los problemas que encara el resto de América Latina.

## *Las Causas de la Crisis*

La causa inmediata de la crisis económica de América Latina radica en la recesión global de comienzos de los ochentas. La combinación de acentuados descensos en el volumen y los precios de sus exportaciones y de bruscos ascensos en las tasas de interés real provocó que los balances externos de América Latina cayeran en un déficit profundo. Justo cuando más se necesitaban, las entradas de capital—procedentes de los bancos comerciales y de la inversión directa extranjera—descendieron bruscamente.

De hecho cada uno de los países de la región trató, más tarde o más temprano, de reaccionar a la crisis mediante el ajuste de su economía interna. Se rechazaron alternativas radicales, salvo en el Perú después de 1984. Pero eran precisas medidas de austeridad. Inicialmente las importaciones se contrajeron espectacularmente: en un tercio en la región considerada en conjunto, en dos tercios en México. Se paralizó el crecimiento. El desempleo se elevó y los ingresos reales decayeron.

Más adelante algunos países promovieron con energía las exportaciones y comenzaron su recuperación. Pero el éxito no ha sido completo: hubo un progreso espectacular en Brasil, Colombia ha registrado una reanudación alentadora en su crecimiento, continúan las dificultades en Perú y en algunos países exportadores más pequeños de productos básicos, y México, después de haber sido el país que más eficazmente había ajustado su economía se enfrenta nuevamente a una crisis, como resultado en gran parte del desplome de los precios del petróleo a principios de 1986.

La revelación más profunda de la crisis de la deuda, sin embargo, fue que América Latina enfrenta problemas económicos mucho más profundos. La recesión global y las consecuencias ulteriores pusieron al descubierto la vulnerabilidad del continente, pero las raíces de esa vulnerabilidad son de alcance mucho más amplio. Hay tres razones principales que llevan a esa conclusión.

Primera, muchos otros países en desarrollo fueron afectados por la recesión global por lo menos tan gravemente como América Latina; sin embargo se recuperaron con mayor rapidez y amplitud. Los que más exitosamente pudieron ajustar sus economías fueron los países recién industrializados del Asia Oriental y Sudoriental, donde la dependencia de los mercados mundiales es mucho mayor que en América Latina, pero en los que se descansó menos en los

préstamos del exterior. Pero algunos otros países en desarrollo, como Turquía, también se recuperaron con rapidez. La única otra región que ha sufrido tanto tiempo y en la misma escala es África, que adolece de profundos problemas estructurales así como de un nivel mucho más bajo de desarrollo y viene acusando una tendencia al descenso económico desde los primeros años de los setentas.

Segunda, América Latina ha venido sufriendo un deterioro a largo plazo en su situación económica en relación con muchos otros países en desarrollo, e incluso con respecto a muchos países industriales. El caso extremo es Argentina, cuyo ingreso per cápita se acercaba al nivel francés en 1929, pero hoy día es una quinta parte de éste. Ahora bien, como se muestra en el capítulo 1, todos los países latinoamericanos examinados en detalle en este informe (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela) tenían ingresos per cápita mucho más elevados en 1950 que Corea y Taiwán. Venezuela, Uruguay y Argentina estaban por delante de Finlandia, Austria e Italia. Chile superaba a España y México se encontraba cerca de ésta. Casi todos los países latinoamericanos sobrepasaban a Grecia, Portugal y Turquía. Incluso en la avanzada década de los sesentas, varios de esos países se encontraban por delante, o a un nivel aproximadamente igual al de Japón.

Muchas de esas situaciones económicas relativas han cambiado de manera espectacular en el curso de la última generación, período muy breve para fluctuaciones históricas de tal magnitud. El ingreso medio per cápita en los nueve países latinoamericanos es ahora un tercio o menos que el de Japón y de los países europeos de ingreso mediano, la mitad de los de Europa mediterránea, y está por debajo de los países recién industrializados asiáticos y de Turquía. Sobre 1950 y 1985 el ingreso per cápita en todos esos países se ha triplicado con creces en tanto que en América Latina sólo Brasil se acercó a ese nivel; el resto de la región quedó sustancialmente rezagada. El mismo fenómeno se repite cuando se compara el crecimiento de las exportaciones, las exportaciones de bienes manufacturados y otros índices económicos. No cabe duda que América Latina se ha quedado espectacularmente a la zaga de Europa y del Asia Oriental.

Tercera, América Latina encaraba graves problemas económicos incluso antes de que surgiera la crisis de la deuda. La sustancial fuga de capitales reflejaba una pérdida de confianza en algunos

países de la región. Los cuantiosos empréstitos externos de los setentas no se utilizaron de manera eficaz en muchos países, lo que contribuyó a que no se creara la capacidad necesaria para el de la deuda. El desempleo y el subempleo ya eran elevados en algunos países. Los brotes de inflación rápida surgían de manera periódica. La mala distribución del ingreso era generalizada. La crisis puso al descubierto esas dificultades y las intensificó, pero muchas de ellas ya estaban presentes y, en algunos sectores, se reconocían.

Los orígenes de los problemas fundamentales de América Latina se analizan en cada uno de los capítulos de este informe. Tres de ellos aparecen como los más importantes:

- la orientación hacia dentro aparente en la mayoría de los países, y en especial su disposición a permitir la sobrevaluación de sus monedas y a continuar políticas comerciales proteccionistas (o llegarán a serlo todavía más)
- la falta de los incentivos necesarios para el ahorro, tanto interno como extranjero, y la inversión eficiente del mismo
- el excesivo, e incluso sofocante papel del estado en la economía (comprendidas las empresas estatales) y la concomitante debilidad del sector privado.

Es menester introducir cambios de importancia en cada uno de esos campos para que América Latina haga frente a sus retos económicos presentes y futuros. Nuestras recomendaciones, que se resumen más adelante, se formulan en forma más amplia en los siguientes capítulos.

### *El Potencial de América Latina*

Antes de presentar la estrategia que se propone debe evaluarse el potencial de América Latina para abordar constructivamente sus problemas. Las dificultades que se analizan son sustanciales y buen número de ellas son de larga data. Muchas se han agravado en medida apreciable en la primera mitad de los ochentas, pero

creemos que América Latina puede hacer frente satisfactoriamente al desafío por varias razones.

La primera es el enorme potencial que encierra el continente, tanto en términos humanos como materiales. Su población ha demostrado considerables aptitudes empresariales, pese a políticas gubernamentales que a menudo las desalientan. Los niveles educacionales son relativamente altos en muchos países.

En términos materiales la economía de Brasil es la octava más grande del mundo. México y Argentina figuran entre las 20 primeras. Las disponibilidades de recursos naturales —en especial tierras de cultivo, petróleo y reservas minerales y potencial de generación de energía hidroeléctrica— son sustanciales. La base industrial y la infraestructura económica son considerables para un continente “en desarrollo”.

La segunda es el historial de América Latina. Pese a su descenso relativo, ya descrito, el crecimiento económico en varios países latinoamericanos fue en verdad impresionante a raíz de las reformas de política que se hicieron a mediados de los sesentas. Y en tanto que las tasas de crecimiento declinaron en el curso de la década pasada, las exportaciones de manufacturas aumentaron con rapidez —en especial en los países que promovieron las exportaciones después de la primera conmoción petrolera de 1973— aunque ninguno de ellos estuvo a la par del rendimiento de las exportaciones del Asia Oriental.

Incluso en su reacción ante las adversidades de comienzos de la presente, varios países latinoamericanos revelaron un grado considerable de adaptabilidad económica y de estabilidad política. El conjunto de la región mejoró su posición en cuenta corriente en \$40 mil millones entre 1981 y 1984, alrededor del 6% de su producto interno bruto. Las inestabilidades políticas pronosticadas no llegaron a convertirse en realidad y la democratización progresó en varios países.

La tercera es que el éxito relativamente mayor de otros países y regiones en desarrollo demuestra que se pueden obtener mejores resultados. No hay razón sencillamente para creer que la “ética de trabajo confuciana” o “el legado español” significan que el Asia Oriental puede tener éxito en tanto que América Latina no lo puede (capítulo 1). En realidad, el rápido crecimiento del “sector informal” en economías muy reguladas, como la del Perú, indica que el problema no es la falta de agudeza empresarial sino que se

trata de una estructura institucional que sofoca el espíritu empresarial en esas economías. Las políticas, y las estructuras económicas y sociales relacionadas, tienen una importancia sustancial, como lo muestran este y muchos otros estudios.

Aún haciendo a un lado al Asia Oriental, el creciente número de episodios coronados por el éxito en el mundo en desarrollo—muchos en lugares poco probables—no puede dejar de proporcionar una lección a América Latina y a la vez ofrecer esperanza para su futuro. Turquía, “el enfermo de Europa” por espacio de un siglo o más, puede que sea el primer país en haberse “graduado” de la crisis de la deuda desde 1980 cuando, con un cambio drástico orientó sus políticas hacia el exterior. India, cuya economía había adolecido de intensa regulación gubernamental, ha registrado un crecimiento gradual y firme durante toda esta década —aún frente a la recesión global— y se ha convertido, del mayor importador mundial de alimentos, en exportador neto al mejorar los incentivos para la agricultura. China, cuya población de mil millones de habitantes y rígida ideología parecía destinada a bloquear sus perspectivas económicas, ha comenzado a registrar altas tasas de crecimiento al descentralizar la adopción de decisiones y confiar más en el mecanismo de precios (en especial en la agricultura).

La cuarta razón es que el punto de partida de América Latina es mucho mejor del que con frecuencia se percata la gente. Las tasas de ahorro, pese a los descensos recientes, son bastante altas. Los gobiernos son proveedores efectivos de servicios sociales en América Latina, los cuales, aunque hay amplias variaciones entre países, son comparables a los que se proporcionan en otros países en desarrollo con niveles de ingreso similares, aunque no se puede decir lo mismo en cuanto a su efectividad como productores y reguladores (capítulo 4). En los países avanzados de la región se ha establecido una infraestructura económica importante. La expansión de las exportaciones ha sido impresionante en varios casos: Brasil vende ahora aviones a los Estados Unidos, y Argentina vende en el mercado internacional turbinas para centrales eléctricas. Los éxitos de las décadas de los sesentas y los setentas dejaron de manera inevitable resultados positivos, junto con la acumulación de desequilibrios e ineficiencias que después los frenaron.

La quinta razón es que el cambio de políticas hacia las direcciones necesarias ya está comenzando a ocurrir. Bajo la presión de la

crisis, virtualmente cada país de América Latina ha comenzado por lo menos a evaluar de nuevo sus estrategias y políticas para el desarrollo. Varios países han adoptado tipos de cambio competitivos, y algunos han empezado a reconsiderar la conveniencia de reducir la protección al comercio. México ha entrado a formar parte del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

Algunos países han comenzado a convertir en privada la industria propiedad del estado. Argentina y Brasil han emprendido reformas monetarias de amplio alcance. Varios países están revisando leyes que frenan la inversión extranjera y algunos de ellos han firmado el convenio del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) del Banco Mundial.

Por último, se han producido mejoras en el ambiente mundial que apoyan la introducción de reformas en América Latina. La inflación mundial se ha reducido en gran escala y parece probable se mantenga esa situación, lo cual promete mayor estabilidad y evita la necesidad que los países industriales adopten políticas económicas restrictivas. Han descendido las tasas de interés mundiales; lo que disminuye el costo del servicio de la deuda y promueve el crecimiento más rápido. La caída del precio del petróleo, si bien perjudica a México, Venezuela y Ecuador, aporta un beneficio directo sustancial al resto de la región y uno indirecto a todos los países al contener aún más la inflación y aumentar las perspectivas de que la economía mundial crezca con mayor rapidez. El apreciable descenso del tipo de cambio del dólar lleva beneficios de importancia a la región.

Además, países miembros del GATT parecen encaminados hacia una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que podrían contribuir a revertir la tendencia proteccionista y a expandir el acceso al mercado para las exportaciones de América Latina. El "Plan Baker" representa un punto de partida para la renovación de las corrientes de capital a la región. Desde luego, en la perspectiva global hay incertidumbres sustanciales y es menester que los Estados Unidos y otros países industriales adopten nuevas medidas para obtener un resultado positivo, como se sugiere en nuestra sección final. De todos modos, el marco internacional es lo bastante receptivo para contribuir a las perspectivas de éxito de una nueva estrategia para el desarrollo de América Latina.

## *Hacia la Renovación del Crecimiento*

Una nueva estrategia es a la vez urgentemente necesaria y comprobadamente viable. Estrategias semejantes han dado resultado en otras partes. Incluso en América Latina han funcionado bien. El ambiente mundial es razonablemente favorable. La cuestión central radica en encontrar la estrategia apropiada y llevarla a la práctica con eficacia y sobre una base sostenida.

En el pasado América Latina ha experimentado con varias estrategias para el desarrollo. La más difundida fue la del "modelo de sustitución de importaciones", surgida de las experiencias de la Gran Depresión y de la Segunda Guerra Mundial y propalada por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) en los cincuentas. Este enfoque dio buenos resultados durante algún tiempo, debido en parte a las favorables condiciones globales. Pero la dependencia en este modelo pronto enfrentó limitaciones del mercado (capítulo 1); además, América Latina se ajustó con lentitud a la evolución de la economía mundial en la posguerra, cuando ya se precisaban nuevos enfoques.

En los sesentas se ensayaron varias estrategias. Elementos de estrategias orientadas hacia el exterior, que se subrayan más abajo, aparecieron en varios países durante ciertos períodos. Los modelos estatistas tanto de la izquierda como de la derecha política, así como de los militares, representaron otro conjunto de experimentos. A fines de los setentas se ensayaron enfoques monetaristas en Argentina, Chile y Uruguay. La integración económica del continente cautivó la imaginación de muchos (pero nunca se puso en práctica de manera eficaz).

Nuestras recomendaciones se inspiran en valiosos esfuerzos anteriores y, en ese sentido, nuestras propuestas no siempre serán "nuevas". Pero ninguna de ellas fue aplicada dentro de un marco coherente y de gran alcance. Lo que es aún más importante, ninguna de ellas se mantuvo durante un período prolongado, esencial para que el desarrollo autosostenido arraigara y prosperara. Nuestra meta es proponer una estrategia global que dé resultado desde el punto de vista económico, que demuestre ser sostenible políticamente, que mejore la distribución del ingreso y las condiciones sociales y que tal vez incluso cautive la imaginación de un hemisferio donde ahora tanto las necesidades como las oportunidades son tan grandes.

Debe subrayarse un elemento clave de esta estrategia básica: la necesidad de que haya *continuidad* en la política. Ningún país puede tener éxito económico si después de pocos años modifica su estrategia básica, y en especial si esas modificaciones se hacen en direcciones sustancialmente diferentes como ha ocurrido en numerosos países latinoamericanos en el curso de las décadas pasadas. Los empresarios pueden trazar planes con confianza e invertir a largo plazo, sólo si pueden prever políticas razonablemente estables.

La alternativa, que se ofrece en todo el mundo en desarrollo con demasiada frecuencia incluida América Latina, es la introducción de modificaciones radicales en la política que destruye toda base plausible para un desarrollo sostenido. Por supuesto, serán necesarios ajustes a medida que cambian las condiciones externas y que el propio país evoluciona; pero la consistencia y la continuidad, tanto de propósito como de dirección de política global, son elementos centrales del enfoque que proponemos.

### *Una Estrategia en Tres Partes*

La estrategia que proponemos contiene tres elementos centrales para los propios países latinoamericanos: la orientación hacia el exterior de la economía, con énfasis en las exportaciones y en la eficiente sustitución de importaciones; la generación de niveles adecuados de ahorro, primordialmente de fuentes internas pero también externas, y su inversión eficiente; y la reorientación del papel del gobierno hacia su ventaja comparativa demostrada de proporcionar servicios y un marco para la actividad económica, y limitando su función como regulador y productor. El cuarto elemento crítico es una política de apoyo por los países industriales, sobre todo de Estados Unidos. Las cuatro partes tienen una relación recíproca estrecha, y todas son esenciales para emprender una exitosa estrategia de desarrollo en América Latina.

*La orientación hacia el exterior es un sistema de incentivos que estimula las exportaciones y la eficiente sustitución de importaciones* Sólo un enfoque de esa índole permitirá a los países de la región lograr el crecimiento autosostenido y, al mismo tiempo, atender al servicio de su deuda externa, toda vez que sólo una estrategia

semejante generará las divisas necesarias y el estímulo esencial para la producción interna.

La orientación hacia el exterior es la piedra angular en casi todas las exitosas estrategias ya citadas, en los países del Asia Oriental y Sudoriental, en América Latina en determinados períodos, en Turquía y en otras partes. Incluso donde el éxito ha sido limitado, como en África, los países relativamente orientados hacia el exterior han actuado mucho mejor que los orientados hacia el interior.

La orientación hacia el exterior es particularmente crítica para los países pequeños de América Latina que tienen mercados internos limitados. Pero la experiencia de países de tamaño mediano, como Argentina y México, también apunta hacia la conclusión de que una permanente orientación hacia el exterior es una condición *sine qua non* para el desarrollo satisfactorio, incluso sin el impedimento de una onerosa deuda externa, y, más aún en su presencia. Incluso Brasil, que es con creces el país más grande de América Latina, orientó crecientemente su economía hacia el exterior a mediados de la década de 1960 y continúa proporcionando amplios incentivos a la actividad de exportación.

En ocasiones se plantean preguntas en cuanto a si los países industriales estarán dispuestos a aceptar suficientes importaciones adicionales de América Latina para permitir que las estrategias orientadas hacia el exterior sean viables, por muy deseable que sean, para el continente en su conjunto: Nuestra respuesta a esa pregunta es firmemente positiva.

Desde luego, ha habido una tendencia inquietante hacia un mayor proteccionismo en Estados Unidos y algunos otros países industriales. Pero el volumen de exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, incluidos los de América Latina, se incrementó a una tasa del 11 por ciento anual entre 1973 y 1983, pese al "aumento de la protección". Al final de ese período, los países en desarrollo todavía suministraban sólo el 2,3 por ciento del consumo de bienes manufacturados en el mundo industrial (el 3 por ciento en los Estados Unidos). La proporción de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas en el consumo total de los países industriales fue de sólo el 0,2 por ciento (aunque fue mayor, por supuesto, en algunos sectores específicos). Aún en caso que esas exportaciones siguieran creciendo al 11 por ciento anual en términos reales hasta el fin del siglo, y que el consumo de los países industriales se elevara en el 3 por ciento, las exportaciones

latinoamericanas satisfacerían nada más que el 0,8 por ciento de la demanda final de bienes manufacturados de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Además, los países latinoamericanos pueden incrementar sus exportaciones entre ellos y a otras zonas del mundo fuera de la OCDE. Si en las próximas negociaciones comerciales multilaterales se reducen aún más las barreras a las importaciones y, sobre todo, si en ellas se establecen restricciones efectivas sobre el uso de medidas de salvaguardia, las perspectivas de exportación de esos países serán aún más brillantes. Hay mucho campo para la expansión de las exportaciones de productos manufacturados de América Latina, y el elemento de demanda en la ecuación no será un obstáculo de importancia.

Sin embargo, casi todos los países latinoamericanos seguirán dependiendo, por lo menos parcialmente, de las exportaciones de productos primarios. Por consiguiente, las perspectivas de los precios de los productos básicos también son importantes al evaluar la viabilidad del crecimiento inducido por las exportaciones.

No se puede predecir con confianza ninguna fase ascendente temprana de esos precios que tenga significación, aunque tal evolución no es en modo alguno imposible. Es muy improbable, sin embargo, que los descensos futuros sean apreciables, si es que llegan a ocurrir. Además, el volumen de exportaciones primarias no combustibles por los países en desarrollo ha seguido incrementándose en los primeros años de la década de 1980 y se espera que persista esa tendencia. Por otra parte, dentro del sector primario hay un campo considerable para la diversificación. El propio proceso de desarrollo implica un desplazamiento gradual de los productos primarios hacia las manufacturas (en tanto que los países industriales se desplazan de las manufacturas hacia los servicios). La perspectiva global de los productos básicos no debe ser un elemento que disuada la adopción de estrategias orientadas hacia el exterior.

Dicha orientación exige varios tipos específicos de políticas. Algunas de éstas afectan directamente las transacciones económicas externas, y otras conciernen sus soportes internos. Ambas son esenciales y ambas deben ejecutarse de manera sostenida para que tenga éxito la orientación hacia el exterior.

Lo que se requiere, en primer lugar, es *el establecimiento y*

*mantenimiento de un tipo de cambio competitivo.* Una moneda sobrevaluada desalienta las exportaciones y la eficiente sustitución de las importaciones. Los empresarios no harán las inversiones necesarias para lograr competitividad internacional si dudan que las autoridades vayan a mantener un tipo de cambio competitivo.

No basta con ajustar la moneda periódicamente y después dejarla que de modo gradual de nuevo se sobrevalue, como hizo México después de 1982. Mantener un tipo de cambio competitivo es esencial a fin de transmitir las señales apropiadas al mercado para las decisiones de inversión y producción. Una manera de hacer esto consiste en adoptar regímenes de paridad ajustable, en que la moneda interna se vincula a un conjunto de divisas (que reflejen sus modalidades de comercio, no solamente las del dólar), ajustando continuamente el tipo de cambio con objeto de compensar diferenciales de inflación y cualesquiera alteraciones sustanciales (como las producidas por las conmociones petroleras) en su posición competitiva.

La elección de *políticas comerciales apropiadas* guarda estrecha relación con la política cambiaria. La protección excesiva de las importaciones puede socavar los esfuerzos por lograr que tenga éxito la orientación hacia el exterior, tanto porque no se dispone de los insumos necesarios como porque se perpetúan señales incorrectas en los precios.

Las políticas cambiarias eficaces y las políticas comerciales eficaces se refuerzan recíprocamente. La devaluación ofrece la oportunidad de reducir las barreras a la importación sin un costo de ajuste excesivo en las industrias internas y un tipo de cambio competitivo estimula las actividades de eficiente sustitución de las importaciones. En realidad, una devaluación, aparte de promover las exportaciones, proporciona incentivos para actividades de eficiente sustitución de las importaciones que previamente han tenido poca o ninguna protección, tanto en la agricultura como en las manufacturas.

Así, pues, la sustitución de importaciones puede ser parte integral de una política comercial orientada hacia el exterior en tanto que satisfaga los criterios de eficiencia. También siguen siendo válidas las consideraciones tradicionales sobre la industria incipiente: la protección temporal y decreciente es legítima, y en verdad deseable, cuando fomenta empresas productivas que se encontrarán en condiciones de competir sin esa ayuda dentro de un período

razonable. Dicha protección se proporciona mejor a través de aranceles, no de restricciones cuantitativas, a fin de maximizar la dependencia en las señales de precios y evitar costos excesivos.

También hay actividades incipientes en la agricultura que tal vez necesiten ayuda gubernamental, como las de investigación de nuevas técnicas de producción y los servicios de extensionismo. La eliminación de controles de los precios al productor agrícola también dará impulso a la producción. Además, la competencia de las importaciones, a través de la liberalización del comercio, permitirá la eliminación de los controles de precios de bienes manufacturados que, si bien tienen por mira subsidiar el consumo urbano o limitar el exceso de utilidades generadas por la protección, de hecho limitan la propia producción.

Los incentivos a la exportación internacionalmente aceptables también son un componente esencial de una estrategia orientada hacia el exterior. El crédito a la exportación debe facilitarse en condiciones competitivas. Los insumos importados para la producción de exportaciones deben estar exentos del pago de toda clase de derechos y de impuestos indirectos. Las medidas de promoción de las exportaciones, incluidos los servicios de información y las ferias comerciales, pueden ser útiles. En el capítulo 2 se exponen con mayor detalle estas propuestas en favor de las políticas comerciales y cambiarias orientadas hacia el exterior.

Las políticas de orientación hacia el exterior encaminadas a promover las exportaciones y la sustitución eficiente de las importaciones, si bien son esenciales, son sólo parte de la estrategia que se propone. La reorganización y modernización de la economía interna exigen, además la, *generación de niveles más elevados de ahorro*, interno sobre todo, pero también externo, y en especial *la utilización mucho más eficaz que en el pasado de todo el ahorro disponible*.

Sin embargo, el ahorro procedente de fuentes tanto internas como externas se ha reducido acentuadamente en casi todos los países latinoamericanos en la actual década y es esencial adoptar nuevas políticas que cambien radicalmente la dirección de esa tendencia. Además, comparaciones internacionales de la relación capital-producto indican que América Latina utiliza sus recursos de manera mucho menos eficaz que los países en desarrollo en rápido crecimiento.

En general la expansión de las exportaciones promoverá el

ahorro, ya que por lo común se ahorra una proporción mayor de la media en los ingresos por exportación. La reanudación del crecimiento generará por sí mismo un monto más elevado de ahorro y podría poner en marcha un círculo virtuoso entre ambos elementos. Pero una parte clave de la estrategia propuesta es la adopción de nuevas medidas para promover niveles más altos de ahorro y modalidades más eficientes de inversión.

Durante algún tiempo todavía, es posible que la afluencia de nuevo capital no compense por completo los pagos de intereses de la deuda externa y, por lo tanto, continuará la transferencia neta de recursos al exterior. El exceso de capacidad proporcionará inicialmente la base para incrementar las exportaciones y el crecimiento interno, pero con el paso del tiempo se necesitarán nuevas inversiones para ir ampliando esa capacidad. Por consiguiente, la reanudación del crecimiento exigirá el incremento sostenido del ahorro interno con miras a lograr que la inversión interna también se incremente de manera sostenida.

Al propio tiempo, la política debe tener como propósito revertir la tendencia a la fuga de capitales y renovar las entradas de capital externo, particularmente en capital social y otras formas no creadoras de deuda, con objeto de limitar toda nueva acumulación de obligaciones externas. Esto, al igual que en lo que se refiere al comercio, exigirá la adopción de una serie de medidas encaminadas de manera directa hacia esa inversión: la liberalización de reglas que rigen la inversión directa extranjera y la participación en los mercados locales de capital social, la creación de fondos mutuos (como el Fondo de Corea y el Fondo México) con la mira de facilitar tal inversión, y tal vez la creación de nuevos "fondos de repatriación". Los países de América Latina deben ser parte del OMGI y aceptar una función más amplia del arbitraje internacional en la solución de controversias relativas a la inversión directa extranjera. Tal cambio drástico en actitudes tradicionales alentaría en gran medida la renovación de entradas de capital del exterior. Sin embargo, debe reconocerse que la entrada sostenida y continuada de capital, ya sea extranjero o "fugado," se producirá sólo con el paso del tiempo y como resultado de la aplicación constante y uniforme de políticas, como las que se recomiendan aquí, que proporcionen un ambiente estable y rentable para la inversión productiva.

La inversión directa extranjera podría ser un componente particularmente valioso en una estrategia orientada hacia el exterior debido a las aptitudes de comercialización internacional de las compañías multinacionales y su capacidad para ayudar a combatir las presiones proteccionistas en sus países de origen. Es irónico que casi todos los países de América Latina prefirieran decididamente los préstamos bancarios a la inversión en capital social extranjera en los setentas, en búsqueda de una mayor independencia de la influencia extranjera y, sin embargo, habrían sufrido menos perturbación de haber seguido el camino opuesto. Depender en mayor medida de las corrientes de inversión en capital social es conveniente y esencial al mismo tiempo debido a que es improbable que en el futuro se disponga de otras fuentes de fondos privados.

La clave, tanto de la expansión del ahorro interno como de la renovación de las entradas de capital radica, como se ha observado, en cambios en las políticas financieras en los países latinoamericanos. Se ha permitido con frecuencia que las tasas de interés real, al igual que los tipos de cambio real, caigan por debajo de los niveles necesarios para generar ahorro (y mantener el capital interno en el país), y a veces han sido negativas durante períodos prolongados. Las crisis indujeron después fluctuaciones de la tasa de interés a niveles que son demasiado elevados para promover suficiente inversión.

Un elemento central en el enfoque propuesto es asegurar que las *tasas de interés real sigan siendo suficientemente positivas* para producir un nivel estable y sustancial de ahorro interno y mantener casi todo ese ahorro en el país, pero no tan elevado que desaliente la inversión productiva. Esas tasas de interés orientadas también por el mercado son fundamentales para una eficiente asignación de la inversión y para alcanzar la meta cardinal de competitividad internacional.

El mejoramiento de los mercados de capital nacional y del proceso de intermediación financiera puede también contribuir a que se eleve el nivel de ahorro y la eficiencia de su empleo. Al propio tiempo debe tenerse cuidado de evitar el proceder de manera discriminatoria en contra los negocios pequeños y medianos en el suministro de crédito. Esas empresas son creadoras importantes de nuevos puestos de trabajo y, por tanto, son esenciales para toda estrategia de crecimiento.

La política fiscal también puede impulsar el ahorro interno fijando impuestos al consumo. Si bien en las condiciones actuales deben proporcionarse incentivos tributarios a la inversión, debe evitarse favorecer actividades con utilización intensiva de capital (como ha ocurrido con frecuencia en el pasado) con objeto de maximizar la creación de nuevos empleos.

Otra causa importante de la insuficiencia del ahorro nacional en muchos países de América Latina es la corriente de desahorro que fluye de los cuantiosos y continuados déficit presupuestales gubernamentales. La inversión privada, esencial tanto para el crecimiento económico sostenido como para el mejoramiento del equilibrio externo, a menudo es desplazada al utilizar los gobiernos una proporción demasiado grande de los recursos disponibles. Como esos déficit presupuestales son absorbidos a menudo por la política monetaria, generan tasas rápidas de inflación que, como se señala más abajo, desalientan el ahorro y distorsionan las modalidades de inversión. Así, *reducir los déficit presupuestales es un elemento crucial de la estrategia propuesta* (capítulo 3).

El tercer tema central de nuestra estrategia propuesta es *reformar el papel del estado en la vida económica de América Latina*. El desahorro público vía los déficit presupuestales es un aspecto de ese problema. Pero el problema es más profundo y, en realidad, llega a la médula de las dificultades económicas de la región.

Debido en parte al legado histórico de América Latina, el papel del estado se ha vuelto dominante en casi todos los países (capítulo 4). Correlativamente, el sector privado se ha debilitado al tiempo que el estado ha asumido importancia creciente. Parte de la culpa radica en el propio sector privado: sus líderes han recurrido con demasiada frecuencia al estado en épocas difíciles y, en consecuencia, han contribuido a la expansión del poder estatal. Ha llegado el momento de que comience a invertirse esa tendencia como parte esencial de la nueva estrategia de crecimiento.

El estado en América Latina ha desempeñado tres funciones principales: la de regulador, productor y proveedor de servicios. El historial en muchos aspectos es positivo, en lo que se refiere a la tercera de esas funciones, y es ahí donde debe concentrar sus esfuerzos en el futuro.

Incluso en ese campo, sin embargo, es menester prestar más

atención al suministro de servicios básicos para mejorar la vida del segmento pobre y sentar los cimientos del crecimiento a largo plazo. Una lección clave de los ochentas es que los recursos son muy limitados. Los recursos que se gastan en subsidiar la producción ineficiente de empresas estatales son recursos que no se pueden erogar en el mejoramiento de la salud, la educación o la infraestructura básica. Una reducción en el papel del estado como regulador y productor, es necesaria no sólo para mejorar la eficiencia económica sino para posibilitar que el propio estado lleve a cabo una mejor labor en lo que se refiere a proporcionar servicios para su población.

El estado regulador ha sofocado mucha 'iniciativa' como empresariales en toda la región. En varios países se necesitan numerosas licencias incluso para comenzar a exportar, lo cual difícilmente es un marco propicio en el cual promover la orientación hacia el exterior. En Perú llevó en fecha reciente 289 días registrar una nueva empresa, en comparación con cuatro horas en Miami. La legislación laboral vigente hace que resulte imposible, o por lo menos sumamente costoso, despedir empleados incluso cuando las reducciones de personal son necesarias para seguir en el negocio, y no se hable de internacionalmente hacerlo competitivo.

Así, los costos de las operaciones comerciales resultan inflados en alto grado. En particular, esos costos bloquean mucho del potencial para crear empresas pequeñas y medianas, las que deben ser motores principales de productividad y creatividad. Se fomenta la corrupción. Las compañías derrochan grandes sumas en cumplir con los trámites burocráticos, y los gobiernos gastan sumas cuantiosas en administrar los mismos procedimientos burocráticos.

Este ambiente de regulación excesiva generalizada, que se documenta en el capítulo 4, es un elemento importante en la creación de ineficiencia en la mayoría de las economías latinoamericanas. Tal vez el resultado más obvio es la continuada expansión del "sector informal". Ahora bien, la falta de acceso a incentivos legales, al crédito y seguros hacen que sus oportunidades para crecer y crear puestos de trabajo sea limitada. De ese modo se desalienta la iniciativa empresarial.

Ese mismo ambiente regulador eleva los precios internos y desalienta la flexibilidad y adaptabilidad que se necesitan para lograr competitividad internacional y una satisfactoria orientación

hacia el exterior. Los mercados extranjeros no van a aguardar a que se concedan licencias y se acaten regulaciones; mientras tanto algún otro hace las transacciones comerciales.

*Por consiguiente, la desregulación es una característica central de la estrategia para el desarrollo que proponemos.* El estado debe fijar el marco jurídico asegurando los derechos de propiedad privada y evitando que se cometan abusos de la libertad individual. Debe adoptar una estrategia de crecimiento coherente y eficaz, como se propone aquí, y políticas macro y microeconómicas que pongan en práctica esa estrategia. Debe promover la distribución más equitativa del ingreso a través del suministro mejorado de servicios básicos y el establecimiento de un ambiente de política que facilite el crecimiento y la productividad necesarios para crear más puestos de trabajo y mejor remunerados. Y debe hacer todo esto en la máxima medida posible mediante la adopción de leyes y reglamentos de aplicación universal, absteniéndose en cuanto sea posible de la adopción de decisiones caso por caso. En realidad, la tendencia hacia la democratización política exige esos cambios, los cuales son incompatibles con la tradicional regulación autoritaria estatal en toda América Latina.

*También es necesario introducir reformas para reducir la función del estado como productor* y comenzar el proceso inevitablemente prolongado de revitalizar al sector privado. Los servicios públicos y algunas empresas estatales que actúan en industrias básicas han demostrado ser eficientes en algunos países, pero su proliferación en sectores potencialmente competitivos ha dado lugar a que se produzcan ineficiencias sustanciales. Esto también está en pugna con la orientación hacia el exterior ya que es típico que las empresas estatales lleguen a depender en alto grado del favoritismo del propio estado para asegurar su participación en el mercado interno, lo cual las desalienta a competir por obtener mercados externos y, por el contrario, fomenta un elevado nivel de protección contra las importaciones.

Obviamente es imposible privatizar todos las empresas estatales en el sector competitivo de la noche a la mañana, aún cuando eso se considerara conveniente por razones de eficiencia económica. Sencillamente no se dispone de cantidades suficientes de capital privado ni de aptitudes empresariales para dar ese paso. Algunas empresas, sin embargo, se pueden vender. Debe ponerse en marcha un movimiento claro encaminado hacia la privatización.

## *Los Beneficios para América Latina*

Proponemos la introducción de tres cambios estratégicos en América Latina: orientación hacia el exterior, alicientes para incrementar el ahorro y el nivel de eficiencia de la inversión, y la reordenación del papel del estado en la economía. Esos cambios son interdependientes y se pueden llevar a cabo en forma muy eficaz en paralelo. Por ejemplo, tipos de cambio competitivos y tasas positivas de interés real, junto con menores déficit presupuestales y menos intervención gubernamental en la economía, elevarán los niveles de ahorro y promoverán su inversión eficiente. La liberalización de las importaciones permitirá la abolición de los controles de precios, que ahora se necesitan para evitar utilidades excesivas, y de los controles de la inversión dirigidos a impedir que se invierta en exceso en sectores protegidos.

Esos cambios apoyarán una mayor competitividad internacional, producirán crecimiento y puestos de trabajo, así como ingresos de exportación para atender al servicio de la deuda externa. La reducción de la protección y la desregulación, juntas, también contribuirán al logro de esos resultados. El estímulo para los empresarios derivado de la desregulación, y el ensanchamiento del ámbito para poner en marcha empresas pequeñas y medianas, crearán puestos de trabajo para compensar con creces los despidos ocasionados por la reducción de las empresas estatales y la disminución de las regulaciones gubernamentales.

Además, una exitosa orientación hacia el exterior generará beneficios económicos que contrarrestarán las pérdidas derivadas de eliminar en forma gradual actividades improductivas. Los recursos existentes y la nueva inversión interna, aumentados por la acrecentada inversión extranjera, se desplazarán hacia sectores más productivos y remuneradores. Ese desplazamiento, apoyado por políticas tributarias apropiadas, comprendería usualmente un movimiento de las industrias con utilización más intensiva de capital hacia las de utilización más intensiva de mano de obra para explotar la ventaja comparativa de la región. Este proceso también haría que se elevaran el empleo y los salarios. El empleo y el ingreso también aumentarán en la agricultura, la que ha sido objeto de discriminación en el pasado. Asimismo, al reducirse el papel del estado como regulador y productor, se liberarán más recursos para utilizarlos en su función de proveedor de servicios básicos.

Además de esos tres conjuntos de políticas para renovar el proceso de crecimiento en América Latina, debe subrayarse un elemento central de gestión macroeconómica a plazo más corto: evitar altas tasas de inflación. La experiencia del desarrollo revela una correlación inversa entre inflación y crecimiento económico.

Las razones para esa vinculación son claras. La inflación rápida distorsiona las relaciones de precios y produce ineficiencias crecientes; se desalienta el ahorro y, en particular, la inversión; los déficit presupuestales se desbordan y; se fomenta la fuga de capitales.

La indización trata de impedir esos efectos perjudiciales de la inflación, pero en el mejor de los casos sólo se tiene un éxito parcial en esa tarea. Además, la indización tiene sus propios malos efectos: consolida la inflación a los niveles existentes; usualmente transforma las conmociones externas (como los precios más altos del petróleo) en un alza correspondiente de la inflación interna, y; debilita la voluntad política de resistir la inflación cada vez más alta al tiempo que parece reducir sus impactos sobre la población.

Por consiguiente, un exitoso ataque a la inflación es un requisito previo para llevar adelante en forma eficaz las estrategias a largo plazo subrayadas en este informe (capítulo 3). En algunos casos pueden bastar las medidas tradicionales de austeridad. Pero en casos de inflación sumamente elevada pueden ser precisas reformas monetarias en gran escala, como ocurrió en fecha reciente en Argentina, Bolivia y Brasil. Cualesquiera que sean los métodos que se utilicen, el crecimiento económico sostenido dependerá de la estabilidad razonable de los precios internos.

### *El Papel de los Países Industriales*

La estrategia de crecimiento que se recomienda aquí para América Latina debe llevarse adelante bajo virtualmente cualquier evolución previsible de la economía mundial. La necesidad de esa reforma sería en realidad aún mayor si la economía mundial tomara un rumbo áspero, porque entonces a América Latina le resultaría todavía más difícil lograr un crecimiento autosostenido, en especial en simultaneidad con el servicio continuado de la deuda externa, en ausencia de dichas reformas.

De todos modos, los países industriales pueden desempeñar un papel crucial tanto en lo que se refiere a alentar a los países de la región a adoptar la estrategia propuesta como en lo atinente a promover su éxito. En el mundo interdependiente de nuestros días, la orientación hacia el exterior puede lograr resultados mucho mejores para los países en desarrollo si los países industriales administran la economía global de manera más eficaz. Esto exige de ellos buscar con afán seis resultados estrechamente relacionados:

- firme crecimiento económico mundial que promedie por lo menos el 3 por ciento anual
- evitar toda nueva protección a las importaciones y subsidio a las exportaciones; en realidad una firme liberalización del comercio
- evitar ascensos en las tasas de interés real y, de preferencia, su mantenimiento a niveles históricos (del 2 al 3 por ciento) en lugar de los niveles mucho más elevados de principios de esta década
- evitar desajustes importantes entre sus propias monedas, como la masiva sobrevaluación del dólar de comienzos de esta década
- las aportaciones nuevas de capital a los países latinoamericanos que adopten programas eficaces de ajuste
- una función directiva más eficaz, y una dotación de recursos más sólida de las instituciones financieras internacionales, y en particular del Banco Mundial.

Tratar de alcanzar esas metas de manera vigorosa y con éxito redundaría en beneficio nacional directo de los países industriales mismos. Sin embargo, la necesidad de proporcionar un marco favorable para la reorientación de las estrategias para el desarrollo de América Latina, y del Tercer Mundo en general, debe contribuir sustancialmente al ímpetu de ellos para hacerlo así.

Los países en desarrollo son muy importantes desde el punto de vista económico para el mundo industrial. Una perturbación económica grave en esos países pudiera producir incumplimientos en el servicio de la deuda y poner en peligro toda la red financiera

global. La inestabilidad política en América Latina, nacida de la inestabilidad económica pudiera amenazar al hemisferio entero. Los grandes intereses de los países industriales en el Tercer Mundo deben estimularles a intensificar su esfuerzo por administrar la economía global de manera más eficaz, en particular en campos de efecto directo como la política comercial y las corrientes de capital.

Un cambio de rumbo satisfactorio hacia la orientación externa en América Latina sería de gran beneficio económico para los Estados Unidos y para todos los países industriales. Otros países en desarrollo han logrado poner en práctica con éxito esa estrategia y se han convertido en mercados grandes y en expansión para las exportaciones de los países industriales y América Latina tiene un gran potencial en ese sentido. La estrategia que se sugiere aquí para América Latina decididamente redundaría también en beneficio de los países industriales.

Estas consideraciones son válidas para todos esos países, no simplemente para Estados Unidos. Más de la mitad del comercio de América Latina se sostiene con países distintos de los Estados Unidos. Sólo alrededor de un tercio del monto de los préstamos vigentes de la banca privada en América Latina procede de Estados Unidos. Europa Occidental, Japón y Canadá tienen amplios intereses directos en la región, además de que es muchísimo lo que tienen comprometido en la paz y prosperidad mundial.

Las inquietudes citadas conciernen en particular a Estados Unidos por cuatro razones adicionales. Primera, Estados Unidos debe asumir claramente la iniciativa en cuanto a forjar nuevos esfuerzos cooperativos para hacer que la economía mundial funcione mejor. Desde luego, Estados Unidos sólo puede lograr eso trabajando en estrecha colaboración con otros países industriales y recurriendo a organizaciones internacionales, en especial Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y GATT. Pero el liderazgo de Estados Unidos es crítico en cuanto a promover el marco internacional que serviría de acicate para la adopción de las estrategias de desarrollo orientadas hacia el exterior en América Latina.

Segunda, a los Estados Unidos les va mucho en que se resuelva de manera satisfactoria el dilema contemporáneo a que se enfrenta América Latina, esto es, la necesidad de restablecer el crecimiento autosostenido y, al mismo tiempo, mantener el servicio de la deuda

externa. En un sentido tangible, América Latina representó un mercado para casi el 20 por ciento de todas las exportaciones de bienes y servicios de Estados Unidos antes que hiciera erupción la crisis de la deuda. El brusco descenso de esas exportaciones contribuyó en grado importante al ascenso acelerado del déficit comercial de los Estados Unidos. La amplia participación de los bancos estadounidenses en la deuda externa de América Latina representa una amenaza constante para el sistema financiero americano. Sólo en términos económicos, tanto las oportunidades que ofrece América Latina, como las amenazas que representa, justifican el despliegue de un esfuerzo de envergadura para crear el ambiente global que se necesita.

Tercera, Estados Unidos tienen un interés sustancial en el desarrollo social así como en la continua democratización de la región. El establecimiento de condiciones sociales más equitativas, de oportunidades de progreso y el respeto de los derechos humanos revisten importancia vital tanto en sí y por sí mismos y como condiciones previas para el establecimiento de regímenes democráticos estables. Si la democracia puede asentarse con firmeza en América Latina, se ensancharán en gran medida las perspectivas de que el hemisferio logre estabilidad política de largo plazo.

Claro está que la relación entre la estabilidad económica y la política no es unidimensional y, en particular a corto plazo. Sin embargo, la historia de la propia América Latina revela que las dificultades económicas pueden crear situaciones sociales propicias para la inestabilidad política, y aún para inducir a la revolución, tanto de la izquierda como de la derecha. El logro de un crecimiento económico autosostenido de amplia base en toda América Latina pudiera dar fuerza aglutinadora al movimiento hacia la democracia. El no lograr ese progreso, para no mencionar si continúa el estancamiento o incluso se vuelve a caer en el marasmo del incumplimiento de las obligaciones y el conflicto económico, pudiera tener consecuencias incalculables para la justicia social y, por ende, para la estabilidad del hemisferio entero.

Cuarta, la adopción por América Latina de la estrategia para el desarrollo que se propone aquí proporcionaría cimientos más sólidos para una constructiva interdependencia entre las dos partes del hemisferio. La estrategia deposita una gran confianza en las fuerzas del mercado, en una economía mixta con un sector privado de base amplia y firme en lugar de una economía dominada por el

estado, y en la integración a un marco económico internacional. En esencia, la estrategia es quintaesencialmente pragmática y busca aplicar las lecciones del pasado y de otros países a la América Latina contemporánea.

Aunque Estados Unidos no acata con frecuencia estos principios, constituyen la parte fundamental de su propia experiencia económica y de muchos otros episodios económicos (y políticos) coronados por el éxito, tanto en el mundo industrial como en aquél en vías de desarrollo. La adopción de esos principios en América Latina representaría un paso importante que no haría sino mejorar, con el paso del tiempo y en grado sustancial, las relaciones —y hasta la similaridad de las maneras de pensar— de las dos partes del Hemisferio Occidental.

### *Propuestas de Acción*

A fin de crear un mundo que ofrezca las mejores perspectivas para el éxito de la estrategia propuesta para América Latina, Estados Unidos debe introducir cambios en sus propias políticas y renovar sus esfuerzos orientados hacia el logro de acuerdos internacionales para actuar en varios campos. Afortunadamente ya se ha iniciado el movimiento en las direcciones necesarias. Lo que se precisa ahora es adelantar en esas iniciativas, tanto por el beneficio que representan como para demostrar a América Latina una mejora en las perspectivas para la solución satisfactoria de su propio dilema económico.

En el curso de los próximos años *es menester que Estados Unidos reduzca considerablemente su déficit fiscal y retorne a una combinación más equilibrada de política fiscal y monetaria*. El actuar en ese sentido *produciría una reducción adicional de las tasas de interés real*, lo que a su vez contribuiría a lograr y mantener *un tipo de cambio de equilibrio para el dólar*. Ese restablecimiento del equilibrio del dólar, con la consiguiente disminución del déficit comercial estadounidense, atenuará las presiones en favor de la protección del comercio. Los países de América Latina se beneficiarían en gran medida de esos efectos.

Al propio tiempo es necesario que *los países industriales fuera de los Estados Unidos —en especial el Japón y Alemania— expandan*

*con más rapidez la demanda interna.* Esto es esencial a fin de contrarrestar el efecto desfavorable en el crecimiento mundial, y por ende en el comercio, de las reducciones del déficit presupuestal de los Estados Unidos, y también para reforzar el ajuste de sus monedas con respecto al dólar.

El crecimiento más rápido y el ajuste de las monedas en los países industriales fuera de los Estados Unidos son esenciales por otra razón. Estados Unidos debe mejorar su posición comercial en más de \$100 mil millones en el curso de los próximos años con objeto de reducir el riesgo de las políticas comerciales proteccionistas y la amenaza de un retorno a la inestabilidad financiera internacional (que resultaría si Estados Unidos tratara de mantener indefinidamente empréstitos anuales procedentes del resto del mundo por \$100 mil millones o más). A menos que otros países miembros de la OCDE, que se lo pueden permitir, acepten como contraparte el deterioro en sus posiciones comerciales, una porción importante de esa contraparte podría recaer en América Latina. Entonces se intensificaría su problema de la deuda y serían afectadas desfavorablemente sus perspectivas de crecimiento. Para América Latina reviste gran importancia que se logre un ajuste *apropiado* de los enormes desequilibrios existentes entre los países de la OCDE desde la primera mitad de ésta década.

Ahora bien, al estudiar la posibilidad de adoptar las nuevas estrategias de desarrollo, los países de América Latina necesitarán considerar el largo plazo y tratar de determinar si hay perspectivas de que el enfoque propuesto tendrá resultados duraderos. Esto guarda relación a su vez con la continua eficacia y estabilidad de los acuerdos económicos internacionales concertados entre los principales países industriales, y con las actitudes de esos países en lo que se refiere al funcionamiento de esos acuerdos.

Una necesidad clara es evitar que se debilite aún más el sistema de comercio internacional. A la luz de las evidencias históricas de que se precisa avanzar hacia la liberalización del comercio a fin de evitar el deslizamiento regresivo hacia el proteccionismo, es incumbencia de los países industriales volver a poner en marcha el proceso de liberalización. También es esencial que comiencen a hacerse cumplir las reglas del GATT que buscan evitar o limitar las distorsiones del comercio y que convengan en el establecimiento de nuevas reglas en los casos que sea necesario.

El enfoque más prometedor estriba en *iniciar una nueva ronda*

*de negociaciones comerciales multilaterales* los últimos años de ésta década, como la Ronda Kennedy en los sesentas y la Ronda de Tokio en los setentas. En ella se buscaría reducir todavía más, y tal vez eliminar con el tiempo, los aranceles que mantienen los países industriales. Se trataría de disminuir las barreras no arancelarias, incluidas las cuotas de importación, tanto para los sectores que han tenido controles (como los productos textiles y el acero) como para sectores con creciente importancia (como el de servicios y la propiedad intelectual). En esa ronda se deberían someter todas las formas de control del comercio, incluidos los llamados "acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones", a vigilancia internacional y limitar su aplicación a través de un nuevo "código de salvaguardias".

Tal reforma del sistema de comercio internacional (capítulo 5), podría ofrecer a América Latina seguridades sustanciales de que la nueva importancia que atribuye a la orientación hacia el exterior recibiría apoyo externo. El régimen retendría algún tratamiento preferencial para los países en desarrollo, incluidos los de América Latina como la autorización de que en determinadas circunstancias se conceda protección a las industrias incipientes.

Esa reforma, sin embargo, pondría interés particular en incorporar esos países a la corriente principal del régimen. De esa manera las inquietudes políticas de los propios países tendrían mucho mayor peso en la gestión del sistema.

A fin que la nueva ronda de negociaciones comerciales tenga éxito, los países latinoamericanos más avanzados tendrán que ofrecer ellos mismos concesiones recíprocas, aunque no en la misma escala ni con la misma cronología que los países industriales. Pero América Latina tendría mucho que ganar en esas negociaciones y en ese nuevo régimen. Podría aliarse con Estados Unidos con objeto de reducir la protección agrícola y de buscar límites a los subsidios agrícolas que ofrecen la Comunidad Europea y el Japón. También podría aliarse con Estados Unidos y la Comunidad Europea para buscar la eliminación de las medidas no oficiales de protección en Japón. Asimismo podría aliarse con la Comunidad Europea y Japón con objeto de limitar la discreción administrativa con que Estados Unidos aplica sus leyes de comercio "desleal". Igualmente podría aliarse con otros países en vías de industrialización y Japón para contener las tendencias de Estados Unidos y la Comunidad Europea a aplicar restricciones "voluntarias" a sus

exportaciones. Podría utilizar las negociaciones y el nuevo régimen, incluida la necesidad de hacer "concesiones" propias, a fin de obtener mejor acceso para sus exportaciones, influir en el proceso de formulación de decisiones en el GATT, e influir en sus debates internos sobre política comercial orientándolos hacia la liberalización de las importaciones, que es una parte importante de la estrategia que se propone.

Estados Unidos ya ha asumido la iniciativa en cuanto a promover la inauguración de una nueva ronda de negociaciones comerciales. Casi todos los demás países industriales parecen dispuestos a cooperar. Resulta irónico que mucha de la vacilación haya venido de los países en desarrollo —incluidos Brasil y Argentina—, los que con toda probabilidad son los que más tienen que ganar del esfuerzo. Por otra parte, México ha decidido dar un rumbo inverso a su política comercial de cuarenta años y acceder al GATT. Los esfuerzos coordinados de Estados Unidos y de los países latinoamericanos por poner en marcha la ronda de negociaciones, y llevarla a una conclusión satisfactoria, podrían representar una ayuda sustancial a la estrategia propuesta para el hemisferio.

El segundo campo importante de reforma global necesaria se relaciona con el sistema monetario internacional. El régimen de flexibilidad cambiaria no controlada ha permitido que se produzcan desajustes sustanciales entre las monedas. Por ejemplo, la acuñada sobrevaloración del dólar de los primeros años de ésta década afectó gravemente la competitividad del comercio de América Latina (debido a que casi todas sus monedas están vinculadas al dólar), repercutió desfavorablemente en la demanda de sus exportaciones de productos básicos (casi todos los cuales tienen precios asignados en dólares), y generó intensas presiones proteccionistas en Estados Unidos. *Una reforma del régimen monetario internacional* que pudiera limitar el alcance de esos desajustes contribuiría a que fuesen sustancialmente más brillantes las perspectivas del desarrollo orientado hacia el exterior en América Latina.

Tales pasos comerciales y monetarios por los países industriales ayudarían en grado considerable a los países de América Latina a abordar en forma eficaz el problema de su deuda externa. Sin embargo, se precisan otras medidas encaminadas directamente a la solución de ese problema. Por razones que se exponen en el capítulo 5, no defendemos incumplimientos, el perdón de la deuda, la modificación unilateral por los deudores de las obligaciones del

pago de intereses (como en Perú en la actualidad), ni otros enfoques “radicales”; porque creemos que no redundarían en beneficio ni de los deudores en América Latina ni de los acreedores de otras partes.

Pero es claro que se necesitarán nuevos créditos en escala mucho *mayor de la que ahora parece pueda llegar, probablemente del orden de \$20 mil millones anuales durante los próximos años*. Una gran parte de esos créditos tendrá que proceder de los bancos comerciales, y las autoridades de los países industriales deberían estimular esas corrientes a través de medios que incluirían garantías parciales ofrecidas por sus organismos nacionales de créditos a la exportación y por los bancos multilaterales de desarrollo. Además, en aquellos casos en que se justifique por el desempeño y las políticas de los países prestatarios, los bancos deberían negociar reestructuraciones de la deuda a largo plazo y reducir lo más posible los márgenes de las tasas de interés.

De todos modos llevará algún tiempo para que el financiamiento bancario voluntario a América Latina se reanude en escala sustancial. En realidad es probable que todas las corrientes de capital a la región se mantengan en escala modesta durante algún tiempo debido tanto a la continuación de las condiciones de crisis en muchos países como a los inevitables desfases cronológicos en la aplicación de las nuevas políticas en la región las que, *inter alia*, atraerán esas corrientes. Por lo tanto, deberán buscarse otros medios opcionales.

*La fuente obvia de mucho del financiamiento necesario en el intervalo la constituyen las instituciones financieras internacionales, sobre todo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.* Como intermediarios financieros pueden expandir su financiamiento sin recargar los presupuestos de los gobiernos acreedores, y lograr efectos multiplicadores por medio del cofinanciamiento y garantías parciales de préstamos privados. Además, pueden vincular el otorgamiento de sus préstamos a cambios de política del tipo que se propone aquí y de ese modo alentar la adopción de la nueva estrategia.

Los montos de nuevo financiamiento previstos para esas instituciones por el “Plan Baker”, \$3 mil millones al año para los 15 deudores principales (de los que 10 se encuentran en América Latina), son demasiado pequeños. Obtener un monto sustancialmente mayor exigirá un aumento general considerable del capital

del Banco Mundial para 1990 o antes. Esto se puede hacer de manera prudente por los países industriales, evitándose repercusiones en sus presupuestos. Este enfoque sería preferible a cambiar la actual relación de 1:1 entre préstamos desembolsados y pendientes y las reservas de capital, lo cual también se ha sugerido. También se necesitan incrementos sustanciales en los recursos del Banco Interamericano de Desarrollo.

El Banco Mundial, fortalecido con tales recursos adicionales, debería asumir una función más amplia en el proceso de financiamiento mediante la organización de conjuntos de medidas financieras basadas en programas de ajuste a mediano plazo y la evaluación de la marcha de esos programas. Esto llevaría consigo una vinculación explícita entre la reprogramación de la deuda del Banco, el financiamiento adicional y la adopción de programas comprensivos de reforma. Tal procedimiento, que ya se ha utilizado con efectos benéficos en los casos recientes de Chile y Colombia, puede asegurar que se tomen las medidas de ajuste convenientes y que sean apoyadas por financiamiento adicional. El Banco Interamericano de Desarrollo también necesitará entrar en el financiamiento no destinado a proyectos específicos y vincular su otorgamiento a las reformas de política.

Asimismo se precisan cambios en tres direcciones en el financiamiento del FMI. Como ya se ha hecho en el caso de México, el Fondo debe continuar sus programas en países latinoamericanos que mantienen el despliegue de esfuerzos eficaces de ajuste. Debe establecer una nueva facilidad para compensar las conmociones producidas por las tasas de interés, suministrando créditos con objeto de contrarrestar los efectos desfavorables en los países deudores de todo nuevo ascenso en las tasas de interés, y utilizar más ampliamente el actual servicio de financiamiento compensatorio, en particular para contrarrestar descensos en las exportaciones de petróleo.

En lo que se refiere a más largo plazo, deberán promoverse nuevas modalidades de inversión privada en América Latina en forma de capital accionario y quasi-accionario y nuevos tipos de instrumentos financieros, como bonos indizados y bonos vinculados a productos básicos. Los países latinoamericanos pueden estimular con facilidad más inversión extranjera en sus mercados de valores y de bienes raíces; por ejemplo, mediante la introducción de cambios juiciosos en sus propias políticas. (Y la adopción de la

estrategia propuesta contribuiría mucho por sí misma a alentar esas inversiones.) Pero habrá casos en que los países industriales necesiten reducir los impedimentos a tales corrientes desde su propia parte de la ecuación, como limitaciones reguladoras a las inversiones extranjeras de las compañías de seguros y los fondos de pensión. La Corporación Financiera Internacional (CFI) puede desempeñar una función particularmente útil en cuanto a explorar posibilidades específicas tanto para los países prestatarios como los industriales, y a estimular las políticas necesarias para explotar esas posibilidades.

Así, pues, hay varios campos en los que los Estados Unidos y otros países industriales pueden tomar iniciativas de importancia a fin de ayudar a fomentar un clima receptivo a la estrategia de desarrollo propuesta en América Latina. Todas estas iniciativas benefician los intereses de los propios países industriales, pero su adopción también podría rendir dividendos sustanciales en términos de la reacción de América Latina.

## *Conclusiones*

La reforma económica es imprescindible en América Latina. Es esencial un nuevo enfoque con objeto de promover un crecimiento de amplia base, autosostenido, junto con el servicio continuado de la deuda externa. Una estrategia centrada en la orientación hacia el exterior, nuevos incentivos en el mercado para el ahorro y la inversión, y un cambio fundamental en la función del estado pueden resolver el dilema.

La adopción de esa estrategia demandará la introducción de numerosos cambios, tanto estructurales como inmediatos, en las políticas económicas externas e internas de los países latinoamericanos. Sin embargo, las perspectivas de que se lleve a cabo esa reforma son alentadoras. El historial de América Latina en el pasado, y de muchos otros países en desarrollo en el presente, muestra que esas políticas pueden tener éxito. El ambiente mundial está mejorando. Están comenzando a producirse los cambios de política en la dirección necesaria dentro de América Latina y, en una dirección complementaria, en los países industriales. Las fuerzas previamente enraizadas de la resistencia a la reforma parecen estar cediendo ante la crisis.

Lo que está en juego para los propios latinoamericanos es enorme. El futuro económico del continente y las condiciones de vida de sus habitantes por espacio de muchas décadas pueden estar determinados por las decisiones estratégicas que se hagan en el curso de los próximos años. Pueden estar comprometidas las perspectivas de fomentar y ampliar la marcha hacia la democracia y de crear sociedades más equitativas.

Lo que está implicado para los de fuera, en particular Estados Unidos, también es de una importancia suma. Los intereses nacionales de los países industriales requieren una América Latina estable, próspera y democrática. La estrategia propuesta podría ampliar sustancialmente las posibilidades de alcanzar esas metas con carácter duradero. Los países industriales pueden contribuir en gran medida a las posibilidades de adopción y puesta en práctica de esa estrategia modificando sus propias políticas y mejorando los acuerdos económicos globales, todos los cuales benefician a sus propios intereses en cualquier caso.

Las dos partes del hemisferio no se pueden permitir no llevar adelante una estrategia en consonancia con los criterios esbozados en el presente informe. El no resolver el actual dilema de manera constructiva podría hacer recaer costos enormes y duraderos tanto en América Latina como en Estados Unidos. Las soluciones fragmentarias al surgimiento de las crisis, en un país u otro, no bastan. Deben hacerse con prontitud selecciones estratégicas perspicaces, que eviten males futuros.

Esta es nuestra respuesta a los escépticos que observarán que varias de nuestras propuestas ya se han sugerido antes, y que algunas ya se han ensayado, siquiera sea brevemente, en países individuales. Esos observadores pueden argumentar que los defensores empecinados del *status quo*, o simplemente de la inercia, pueden impedir la adopción de nuestro enfoque.

Esos críticos, sin embargo, no se percatarán de la profundidad y de la índole fundamental de la crisis de la actual década. Las oportunidades históricas surgen de dificultades sin precedentes. La necesidad extrema puede vencer a la oposición profundamente arraigada. Creemos que los principios expuestos en líneas generales en este informe ofrecen una estrategia persuasiva y viable para el futuro, y que pueden ayudar a los países de ambas partes de nuestro hemisferio a apoyarse en la crisis actual para forjar un nuevo futuro de éxito y armonía para todos sus pueblos.



---

# 1 La Experiencia Latinoamericana

---

Al revisar retrospectivamente las políticas económicas seguidas y sus efectos en América Latina, en este capítulo se examinarán las estrategias de sustitución de importaciones en los años inmediatos de la posguerra, las reformas de política introducidas a mediados de los sesentas, las reacciones en materia de política a las conmociones externas registradas después de 1973, y las políticas adoptadas a raíz de la crisis de la deuda de 1982. El capítulo se concentrará en las políticas cambiaria y comercial y proporcionará los antecedentes de referencia para el capítulo 2. A su vez, en los

capítulos 3 y 4 se considerarán las políticas tributaria y crediticia y el papel de la intervención del gobierno y de las empresas estatales, respectivamente.

La exposición de la experiencia latinoamericana se llevará a cabo en un marco comparativo. El historial de América Latina, en lo que se refiere a crecimiento económico y desempeño de las exportaciones, se cotejará con el de países de otras zonas del mundo, en particular con el de los países de reciente industrialización (NICs)\* del Lejano Oriente. Estos países, a través de la rápida transformación de sus economías, no sólo alcanzaron y rebasaron los niveles de ingreso de América Latina, sino que también superaron dos crisis petroleras, la de 1973-74 y la de 1979-80, y la crisis de la deuda que comenzó en agosto de 1982. La experiencia de Turquía, al introducir cambios de política en los primeros años de los ochentas, también es pertinente para los países muy endeudados de América Latina.

---

\* "NICs" se acepta también en español. Es un caso paracido al del GATT—TRAD.

Las comparaciones de países con diferentes medios sociales y culturales están llenas de escollos ocultos, pero las tentativas de explicar diferencias en el rendimiento económico en términos de diferencias de factores sociales y culturales llevan consigo a menudo racionalizaciones *ex post*. Así, la «ética de trabajo confuciana», a la que se atribuye hoy haber ayudado al desarrollo industrial de China, Corea y Taiwán, era considerada tradicionalmente como un obstáculo para el desarrollo económico (Riedel, 1985).

Asimismo, a principios de la década de 1960, cuando Corea, Singapur y Taiwán adoptaron una estrategia de desarrollo industrial orientada hacia el exterior, su nivel educacional no era más elevado que el de Argentina o Uruguay. Desde esa época la posición relativa de estos dos últimos países ha descendido, pero otros países latinoamericanos han logrado mejoras considerables en materia de educación a menudo sin alcanzar ganancias económicas proporcionales (véase el cuadro 1.1).

Ni el tamaño del país ni el acceso al mercado explican el desempeño de las exportaciones de los países del Lejano Oriente, los que no son pequeños comparados con los países latinoamericanos, excepción hecha de Brasil y México. La población de Corea es un tercio mayor que la de Argentina, la de Taiwán es un tercio más numerosa que la de Chile, y la de Singapur es sólo una quinta parte más pequeña que la del Uruguay. Por otra parte, en contra de lo que se piensa popularmente, las exportaciones coreanas y taiwanesas no se han orientado hacia el mercado japonés en rápido crecimiento, sino hacia los Estados Unidos, que constituye un mercado natural para los países latinoamericanos, y esto sin tratamiento preferencial alguno en comparación con América Latina.

Al propio tiempo, si bien se ha sugerido la posibilidad de que los factores sociales y culturales pueden haber tenido alguna influencia en las políticas y el desempeño económico de América Latina, en particular en los países de habla española, la experiencia de Turquía indica que pueden producirse cambios importantes de política sin que se modifique el ambiente social y cultural. Turquía pasó de una situación de bancarrota virtual a una posición de solvencia crediticia para recibir financiamiento de los bancos comerciales en el transcurso de unos pocos años después que la mutación de políticas en 1980 dio lugar a mejoras económicas y, en particular, a una rápida expansión de las exportaciones. Se ha

argumentado, sin embargo, que el ambiente en Turquía no era propicio para una reforma en las políticas, habida cuenta del prolongado historial de paternalismo y de que su nivel educacional se encontraba en el punto más bajo con respecto a los países latinoamericanos.

### *Antecedentes Históricos*

Este capítulo, en lugar de tratar de cubrir toda América Latina, se concentrará en los países mayores y más adelantados de la zona, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. En 1985 esos países representaban el 87 por ciento de la población y el 92 por ciento del producto interno bruto (PIB) de América Latina, incluida la región del Caribe.

Hasta la Gran Depresión de los treintas el desarrollo económico de América Latina se basaba en gran parte en las exportaciones de productos primarios a los países más desarrollados de otras zonas. En ese aspecto, América Latina compartió la experiencia de los países escandinavos, de Europa Central y Oriental, Australia, el Canadá, Nueva Zelanda, Sudáfrica y, hasta mediados del siglo XIX, los Estados Unidos.

En los productos agrícolas de zona templada, los principales competidores de América Latina fueron Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos; en lo que se refiere a minerales y metales fueron Australia, Canadá, Sudáfrica y Estados Unidos y, en productos de regiones semitropicales, los mayores competidores fueron la región meridional de Estados Unidos y otras zonas con climas similares. También las exportaciones agrícolas tropicales procedentes de la región septentrional de Sudamérica, del sur de México, Centroamérica y la región del Caribe, compitieron con productos de países de África y Asia.

La tasa de desarrollo económico fue influida por el estímulo proporcionado por las exportaciones de productos primarios y por la transmisión de ese estímulo a otros sectores de la economía a través de la demanda de alimentos y de bienes de consumo manufacturados y sus insumos, así como a través de la construcción de carreteras, ferrocarriles y puertos. La expansión de las exportaciones fue particularmente rápida en Argentina y Uruguay

**Cuadro 1.1 Educación**

País	1960		
	Matrícula en escuelas secundarias (porcentaje)	Matrícula en enseñanza superior (porcentaje)	Indice Harbison- Myers
Argentina	23	11	74
Brasil	11	2	21
Chile	24	4	44
Colombia	12	2	22
Ecuador	12	3	27
México	11	3	26
Perú	15	4	35
Uruguay	37	8	77
Venezuela	21	4	41
 Austria	50	8	90
Finlandia	74	7	109
Italia	34	7	69
Japón	74	10	124
 Grecia	37	4	57
Portugal	n.d.	4	n.d.
España	23	4	43
Turquía	14	3	29
 Corea	27	5	52
Singapur	32	6	62
Taiwán	30	5	55

n.d. No disponible.

*Nota:* Los datos de la matrícula se han expresado como porcentaje de las respectivas cohortes de edad. El Indice de Harbison-Myers se obtiene como la tasa de matrícula de escuelas secundarias más cinco veces la tasa de matrícula universitaria. Harbison, Maruñic y Resnick (1970), págs. 175-76.

*Fuente:* Banco Mundial (1986).

1983		
Matrícula en escuelas secundarias (porcentaje)	Matrícula en enseñanza superior <sup>#</sup> (porcentaje)	Indice Harbison- Myers
60	25	185
42	11	97
65	11	120
49	13	114
53	35	228
55	15	130
61	22	171
67	21	172
43	22	153
74	25	199
103	31	258
75	26	205
94	30	244
82	17	167
43	11	98
90	24	210
38	7	73
89	24	209
69	12	129
72	25	197

(cereales y carne), Chile (cobre y nitratos) y, hacia finales del período, Venezuela (petróleo). Las exportaciones se incrementaron con más lentitud en Colombia, Ecuador, México y Perú, en tanto que los beneficios generales a la economía brasileña se vieron limitados por la proporción relativamente baja de los bienes de exportación en la producción interna.

Las diferencias en la tasa de expansión de las exportaciones y en la relación entre población y recursos naturales contribuyeron a las tendencias diferenciales en los ingresos de América Latina durante el siglo precedente a la Gran Depresión. Aunque había desigualdades sustanciales en el ingreso en cada país, para 1929 el nivel medio de ingreso de Argentina, Uruguay y Venezuela era superior al de Austria y Finlandia y se acercaba al de Francia; Chile y México se aproximaban al ingreso per cápita de Italia; Colombia tenía un ingreso per cápita comparable al de Japón, en tanto que Brasil, Ecuador y Perú quedaban por debajo.<sup>1</sup>

Las relaciones observadas en 1937 fueron aproximadamente las mismas que en 1929, último año anterior a la Gran Depresión. Entre los países latinoamericanos para a los que se dispone de cifras, sólo Argentina sufrió una baja en el ingreso per cápita entre 1929 y 1937, en tanto que, en Europa Occidental, se produjeron decrementos en Austria e Italia.

Durante la Segunda Guerra Mundial los países latinoamericanos estuvieron sometidos a influencias contrapuestas. Por una parte, se libraron de la destrucción bélica; por la otra, se quedaron aislados de Europa continental, aunque prosiguió el comercio con Estados Unidos y, en menor escala, con el Reino Unido. En realidad, de acuerdo con cifras de 1950, la posición relativa de la mayoría de los países latinoamericanos, en términos de ingreso per cápita, cambió poco con respecto a los países europeos, los que para esa época ya habían concluido en gran parte sus esfuerzos de reconstrucción. Ahora bien, las comparaciones son menos valederas en lo que se refiere al Japón, donde los estragos producidos por la guerra se habían reparado sólo en parte y en 1950 no se habían recuperado todavía los niveles de ingreso anteriores a las hostilidades.<sup>2</sup>

1. En el cuadro 1.2 se muestran las estimaciones del ingreso per cápita de que se informa en este capítulo, salvo con respecto a años anteriores que, en el caso de varios países, no se dispone de estimaciones del ingreso nacional y en el texto se indican aproximaciones.

2. Las comparaciones relativas al ingreso se han basado en estimaciones históricas, expresadas en precios y tipos de cambio de 1955, de los que se da cuenta en el cuadro 1.2. En el mismo cuadro se proporcionan estimaciones del ingreso per cápita en términos de paridades del poder adquisitivo expresado en precios de 1975, con respecto a los años de 1950 a 1980, actualizado a 1985 mediante la

En conjunto, los nueve países latinoamericanos de que se ocupa el presente informe se encontraban en una escala media de ingreso en 1950. Estaban muy por delante de Corea y Taiwán y los tres países de ingresos mas altos superaban también a Austria, Finlandia e Italia. Las comparaciones de poder adquisitivo indican, además, que México se acercaba al ingreso per cápita de España, y siete de los nueve países latinoamericanos superaban a Grecia y Portugal en 1950.

La situación internacional de los países latinoamericanos se modificó en gran medida en una generación (cuadro 1.2). Entre los países de bajos ingresos de años pasados, Portugal y Taiwán superaban, y Corea y Turquía se acercaban, a los países latinoamericanos de altos ingresos como Argentina, Uruguay y Venezuela, a los que dejaban muy atrás todos los demás países europeos y Japón.

Por otra parte, aunque después de 1966 se lograron incrementos, los países latinoamericanos se encuentran muy rezagados en relación con los países de Europa Occidental y del Lejano Oriente en lo que se refiere a exportaciones de manufacturas (cuadro 1.3). En 1983 esas exportaciones oscilaron entre 1000 y 2000 dólares per cápita en los países más industrializados de Europa Occidental,

---

utilización de la información disponible acerca de las tasas de crecimiento económico correspondientes al período de 1980-85. El poder adquisitivo de las monedas nacionales se calculó con respecto a 1975 por investigadores de la Universidad de Pennsylvania. Las estimaciones correspondientes a 1950-80 se establecieron por los mismos investigadores, los que utilizaron las tasas de crecimiento económico notificadas en las estadísticas de las Naciones Unidas.

El comparar los datos del ingreso nacional en términos del poder adquisitivo de las monedas nacionales en lugar de los tipos de cambio ofreció ventajas, ya que los tipos de cambio no tienen en cuenta las diferencias internacionales de los precios de los servicios y debido también a que dichos tipos de cambio tienden a fluctuar con el tiempo y sufren devaluaciones intermitentes. De manera correspondiente, la clasificación de los países en cualquier año determinado puede diferir bajo los dos métodos. Por ejemplo, en 1950 Brasil tiene una clasificación más baja y Perú ocupa un puesto más alto, en términos del ingreso per cápita a paridades del poder adquisitivo, que a los tipos de cambio. Asimismo, los cálculos efectuados con paridades del poder adquisitivo muestran diferencias más pequeñas en el ingreso internacional que los cálculos hechos a los tipos de cambio debido a que los precios de los servicios tienden a elevarse con el ingreso per cápita. Cabe señalar, finalmente, que anexas series de cifras están sujetas a un margen considerable de error con respecto a los primeros años y no deben interpretarse en el sentido de que indican diferencias internacionales en los niveles de vida que se reflejan por el consumo y no por las cifras ingreso.

**Cuadro 1.2 Producto interno bruto por habitante  
(dólares)**

País	En precios de 1955			1950
	1929	1937	1950	
Argentina	540	510	615	1.877
Brasil	105	145	195	637
Chile	245	280	340	1.416
Colombia	155	175	225	949
Ecuador	n.d.	n.d.	n.d.	638
México	n.d.	230	235	1.055
Perú	n.d.	n.d.	145	953
Uruguay	n.d.	n.d.	n.d.	2.184
Venezuela	n.d.	n.d.	635	2.127
 Austria	 380	 370	 450	 1.693
Finlandia	345	430	555	1.972
Italia	275	260	360	1.379
Japón	145	185	135	810
 Grecia	 n.d.	 n.d.	 (296)	 905
Portugal	n.d.	230	285	733
España	n.d.	n.d.	(351)	1.163
Turquía	n.d.	n.d.	n.d.	701
 Corea	 n.d.	 n.d.	 n.d.	 (450)
Singapur	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Taiwán	n.d.	n.d.	n.d.	508

n.d. No disponible.

*Nota:* Las cifras entre paréntesis son estimaciones obtenidas a partir de datos nacionales sobre tasas de crecimiento económico en años ulteriores.

*Fuentes:* 1929, 1937 y 1950 (a precios y tipos de cambio de 1955), Maizels (1963), cuadro E.2; 1950-80 (precios y paridades de poder adquisitivo de 1975), Summers y Heston (1984), págs. 207-62; 1985 (a precios y paridades de poder adquisitivo de 1975), estimaciones de 1980 actualizadas mediante la utilización de datos nacionales sobre tasas de crecimiento económico.

En precios de 1975					1985
1960	1966	1973	1980	1985	1950
2.124	2.359	3.045	3.209	2.719	1,45
912	985	1.624	2.152	2.072	3,25
1.664	1.984	2.108	2.372	2.135	1,51
1.070	1.195	1.536	1.882	1.878	1,99
758	902	1.190	1.556	1.448	2,27
1.401	1.730	2.170	2.547	2.436	2,31
1.200	1.561	1.740	1.746	1.563	1,64
2.501	2.491	2.653	3.269	2.727	1,25
2.839	3.387	3.468	3.310	2.671	1,26
2.764	3.488	4.837	6.052	6.565	3,88
2.912	3.659	5.129	5.939	6.593	3,34
2.313	2.962	3.971	4.661	4.808	3,49
1.674	2.810	5.025	5.996	7.130	8,80
1.385	2.024	3.334	3.946	3.990	4,41
1.137	1.501	2.615	3.092	3.155	4,30
1.737	2.730	3.841	4.264	4.336	3,73
1.044	1.262	1.586	2.069	2.347	3,35
631	798	1.356	2.007	2.648	5,88
1.054	1.306	2.689	3.948	5.001	n.d.
733	1.005	1.691	2.522	3.160	6,22

así como en Japón y Taiwán, y excedieron 500 dólares en Corea. El mismo año se acercaron a 100 dólares per cápita en sólo un país latinoamericano, el Uruguay. Los países latinoamericanos también han tenido proporciones mucho más bajas entre las exportaciones y el valor agregado en las manufacturas que los países de Europa Occidental y el Lejano Oriente, lo que indica su orientación relativa hacia adentro. (véase el cuadro 1.4).

**Cuadro 1.3 Exportaciones de manufacturas por habitante (dólares)**

País	1960	1966	1973	1983	1984
Argentina	2	4	29	43	47
Brasil	0	1	12	68	n.d.
Chile	n.d.	5	5	30	n.d.
Colombia	0	2	14	20	19
Ecuador	n.d.	1	2	8	n.d.
México	3	4	20	33	n.d.
Perú	0	0	2	n.d.	n.d.
Uruguay	n.d.	5	18	99	n.d.
Venezuela	n.d.	1	5	n.d.	n.d.
 Austria	n.d.	176	571	1.730	1.765
Finlandia	106	195	568	1.919	2.029
Italia	54	121	336	1.085	1.094
Japón	34	89	320	1.179	1.362
 Grecia	2	7	60	219	237
Portugal	19	42	143	333	386
España	4	17	92	359	416
Turquía	0	0	6	56	80
 Corea	0	5	79	556	657
Singapur	14	44	456	2.415	2.911
Taiwán	5	21	238	1.199	n.d.

n.d. No disponible.

*Nota:* Las exportaciones de manufacturas se han definido como clases 5 a 8 menos 68 en la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, excluyéndose así los alimentos elaborados, bebidas y tabaco al igual que los metales no ferrosos.

*Fuente:* Cintas grabadas de comercio del GATT.

Amplias diferencias subsisten aun después de introducir ajustes en las exportaciones de manufacturas para tener en cuenta diferencias entre países en lo que se refiere al tamaño de la población y el ingreso per cápita. De acuerdo con una estimación, en 1976 la relación entre exportaciones de manufacturas y el producto

**Cuadro 1.4 Relación entre exportaciones de manufacturas y valor agregado**

País	1960	1966	1973	1983	1984
Argentina	1,1	1,4	3,6	6,3	6,3
Brasil	0	2,0	6,2	17,3	n.d.
Chile	n.d.	2,7	1,6	9,1	n.d.
Colombia	0	4,5	16,3	8,9	8,4
Ecuador	n.d.	1,6	3,0	2,7	n.d.
México	4,8	4,2	8,4	4,3	n.d.
Perú	n.d.	0,4	1,1	n.d.	n.d.
Uruguay	n.d.	4,2	9,2	28,2	n.d.
Venezuela	n.d.	n.d.	2,4	n.d.	n.d.
 Austria	n.d.	37,4	50,5	72,9	74,8
Finlandia	41,4	48,2	58,8	82,2	83,3
Italia	25,6	34,4	39,9	64,5	65,8
Japón	21,4	26,2	23,8	40,3	41,8
 Grecia	3,3	6,1	18,5	38,4	43,8
Portugal	n.d.	n.d.	n.d.	53,8	52,2
España	n.d.	8,2	17,2	n.d.	n.d.
Turquía	n.d.	0,7	6,8	23,0	22,0
 Corea	0	21,5	80,5	105,5	112,8
Singapur	28,6	50,0	101,1	149,8	167,9
Taiwán	15,6	33,0	81,2	113,4	n.d.

n.d. No disponible.

*Nota:* Hay diferencias en los sistemas internacionales de clasificación con respecto al valor agregado de las manufacturas y las exportaciones. El primero incluye y el segundo excluye los alimentos elaborados, bebidas, tabaco y metales no ferrosos. Además, la relación puede exceder del 100% si los productos intermedios importados se utilizan en la producción de exportaciones.

*Fuentes:* Cuadro 1.4 y *Yearbook of Industrial Statistics* de las Naciones Unidas (varios números).

interno bruto en los tres países del Lejano Oriente fue de cuatro veces la norma internacional, en tanto que los tres grandes países latinoamericanos llegaron a sólo una quinta parte de su potencial de exportaciones (Cline, 1982).

En el resto del presente capítulo se examinarán las políticas que siguieron los países latinoamericanos durante el período de la posguerra y las implicaciones de esas políticas en su desempeño económico. Aparte de las comparaciones que se hagan con países de otras zonas, en particular del Lejano Oriente, se considerarán también los cambios registrados en la situación relativa de los países individuales dentro de la zona latinoamericana.

El principal beneficiado fue Brasil, donde el ingreso per cápita se triplicó con creces entre 1950 y 1985, seguido por México y Ecuador, cuyos ingresos aumentaron en más de dos veces, y por Colombia, donde el ingreso también se duplicó. En el mismo período el ingreso per cápita se incrementó en tres quintas partes en Perú, en la mitad en Chile, en dos quintas partes en Argentina, y en una cuarta parte en Uruguay y Venezuela.

Pudiera objetarse que las comparaciones se han hecho con los países exitosos de Europa Occidental y el Lejano Oriente pero cabe observar que entre los países en desarrollo africanos y asiáticos para los cuales se dispone de cifras, entre 1950 y 1985 el ingreso per cápita se triplicó en Egipto, Israel y Tailandia, y aumentó en más del doble en Birmania, Filipinas, Marruecos y Pakistán. El ingreso per cápita se elevó en dos tercios incluso en la India, superando el desempeño de los países latinoamericanos bajo consideración, excepción hecha del Brasil, México, Ecuador y Colombia. Sólo Sri Lanka y unos pocos países africanos al sur del Sahara registraron aumentos más pequeños.<sup>3</sup>

### *La Sustitución de Importaciones Después de la Segunda Guerra Mundial*

El crecimiento del ingreso resultante de la expansión de las exportaciones primarias dio lugar a que se intensificara la demanda de bienes de consumo manufacturados y de sus insumos en América

3. Véanse las fuentes en el cuadro 1.2.

Latina. Esa demanda llegó a satisfacerse en grado creciente por la producción interna que disfrutaba de la «protección natural» que proporcionaban los costos de transporte, complementados por una protección arancelaria moderada antes de la Segunda Guerra Mundial.

La escasez de divisas provocada por el descenso de las exportaciones primarias durante la Gran Depresión y por el limitado acceso a los bienes extranjeros durante la Segunda Guerra Mundial más tarde fomentaron la sustitución de importaciones (Corbo, 1986). Sin embargo, sólo después de la guerra la sustitución de importaciones se convirtió en doctrina que guió la formulación de políticas en gran parte de América Latina.

Ese cambio reflejó el auge del nacionalismo, el temor de otra depresión y el deseo de proporcionar empleo y respondió a la doctrina elaborada en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, según la cual el crecimiento económico de América Latina se produciría de manera vacilante a causa del debilitamiento de la demanda de sus exportaciones primarias por parte de los países industriales, de la tendencia al deterioro de la relación de intercambio (la relación entre los precios de las exportaciones y las importaciones), y de la incapacidad de los países latinoamericanos para impulsar sus exportaciones de manufacturas.<sup>4</sup>

En vista del supuesto deterioro secular en la relación de intercambio de los países latinoamericanos, la CEPAL pedía no sólo que se utilizaran mayores montos de capital y mano de obra

4. Para fines de la década de 1950, la CEPAL reconocía la importancia de exportar bienes manufacturados, pero consideraba que la protección en los países desarrollados constituía un obstáculo para esas exportaciones y en lugar de esa cuestión se concentró en la integración económica de América Latina. [Véase Naciones Unidas (1959). Más tarde Raúl Prebisch, el primer Secretario General de la CEPAL, criticó el elevado nivel de protección en América Latina, toda vez que conducía a la discriminación en contra de las exportaciones de manufacturas, y propuso que se otorgaran incentivos a la exportación aunque a una tasa más baja que la de protección a las importaciones (1961, pág. 5)]. Los autores desean dejar reconocimiento de su deuda con Raúl Prebisch, quien les proporcionó las citas pertinentes en vísperas de su fallecimiento, en una carta fechada el 22 de abril de 1986 dirigida a Bela Balassa. Se remite al lector al último documento publicado de Prebisch (1986) en el que figuran las referencias pertinentes. En el documento también se critican las observaciones hechas acerca de la CEPAL en la versión preliminar del presente capítulo.

en las industrias de sustitución de importaciones, sino también, que se desplazaran recursos de las actividades de exportación hacia esas industrias a través de una mayor protección contra las importaciones o de impuestos a las exportaciones. Se suponía que ese desplazamiento de recursos mejoraría la relación de intercambio de los países latinoamericanos, permitiéndoles ampliar su participación en las ganancias del comercio. A continuación se considerarán los resultados de esas políticas.

Los principales países latinoamericanos alcanzaron categoría de países semi-industriales en 1950. Establecieron industrias productoras de bienes de consumo no duraderos y de sus insumos, como prendas de vestir y textiles, calzado y artículos de cuero, muebles y madera, y en gran parte completaron el proceso de sustitución de importaciones en esas industrias.

Esta primera etapa de la sustitución de importaciones es «fácil», ya que las industrias en cuestión se amoldan a las posibilidades de producción de los países en desarrollo. El proceso de manufacturación utiliza mano de obra en escala relativamente intensiva, la producción no entraña el uso de tecnología sofisticada, la escala óptima de producción es relativamente baja, y los costos no son mucho más altos a niveles de producción más bajos, y para que las operaciones resulten eficientes no se necesita una red de proveedores de piezas de repuesto, componentes y accesorios. En consecuencia, el establecimiento de esas industrias no requiere mucha protección y, en realidad, los niveles de protección fueron relativamente bajos en América Latina hasta principios de los cincuenta.

La sustitución continua de importaciones más allá de su etapa primera, o fácil, habría de llevar consigo el reemplazo de importaciones de bienes intermedios y de bienes de producción y de consumo duraderos mediante la producción interna. Sin embargo, esas industrias tienen necesidades de producción diferentes que las de manufactura de bienes de consumo no duraderos y de sus insumos.

Casi todos los bienes intermedios, como los productos petroquímicos, papel y acero son intensivas en capital, y en algunos de ellos las ineficiencias organizacionales y empresariales pueden absorber el margen relativamente pequeño de su procesamiento. Por otra parte, las economías de escala también son importantes

ya que los costos aumentan con rapidez cuando los niveles de producción son más bajos.

Los bienes de producción, como maquinaria y máquinas-herramientas, y los bienes de consumo duraderos, como automóviles y refrigeradores, también están sujetos a economías de escala. Pero en esas industrias las economías de escala se relacionan no tanto con el tamaño de la planta como con la especialización del producto. Los costos se pueden reducir si una planta se especializa en un número menor de productos (especialización horizontal) o, alternativamente, si el proceso de producción se divide entre empresas manufactureras de partes, componentes y accesorios, cada una de ellas puede que opere en escala eficiente (especialización vertical). La especialización del producto requiere de un mercado amplio, una estructura industrial sofisticada desde el punto de vista técnico, y mano de obra especializada y técnica.

La importancia de las economías de escala en esas industrias indujo a la CEPAL a proponer la creación de un Mercado Común Latinoamericano en 1958. Las elevadas exigencias técnicas de su establecimiento también inspiraron propuestas orientadas hacia la programación industrial a nivel regional. En la práctica, ninguna de esas dos iniciativas alcanzó mucho éxito.

En lugar de un mercado común los países latinoamericanos establecieron una zona de libre comercio con objeto de mantener su libertad de fijar aranceles nacionales. El proceso de reducción arancelaria para el comercio intrarregional se detuvo virtualmente una vez que los aranceles se redujeron en relación con productos en los que no estaban en juego los intereses del productor y, por otra parte, la inestabilidad de los tipos de cambio también desalentó que se llevara más adelante la liberalización del comercio. Además, las concesiones arancelarias podían retirarse, como se hizo en algunos casos, creándose una situación de incertidumbre para las exportaciones intrarregionales.

La programación industrial en el ámbito regional no corrió con mejor fortuna. Por principio de cuentas, los gobiernos deseaban mantener la soberanía nacional sobre las industrias básicas. En segundo lugar, los intereses privados (incluidos los extranjeros), temerosos de las repercusiones en sus utilidades, se opusieron vigorosamente a la interferencia exterior. Al propio tiempo, los «acuerdos de complementación», en los que entraba la especiali-

zación entre empresas y eran negociados por firmas privadas de ambos lados de las fronteras, fueron pocos e ineficaces en su gran mayoría.

Ante la falta de integración regional y de programación industrial a nivel regional, se establecieron industrias manufactureras de bienes intermedios y de producción y de consumo duradero dentro de los confines de los mercados nacionales. La pérdida resultante de economías de escala, aunada a las grandes necesidades de capital para la producción de bienes intermedios y a la sofisticación tecnológica que se precisa en la manufactura de bienes de producción y de consumo duradero, elevaron los costos de producción en los países latinoamericanos.

Estas industrias de la segunda etapa de sustitución de importaciones necesitaban, por consiguiente, un nivel elevado de protección para establecerse y sobrevivir. Ese grado de protección elevada se concedió de hecho a los presuntos productores de manera más o menos automática, como reflejo de una política de «sustitución de importaciones a cualquier costo». Esta expresión fue acuñada por Santiago Macario, Director de Investigaciones de la CEPAL, quien aportó pruebas documentales de la existencia de altos aranceles en América Latina, quien señaló además la índole aleatoria de la fijación de aranceles (Macario, 1964, pág. 61).

El tamaño limitado de los mercados internos también dio lugar a que se crearan situaciones de monopolio en algunas industrias y de escasa competencia efectiva en otras ya que un número reducido de empresas se dividió el mercado en seguimiento de una política de altas utilidades y baja producción. Las subsidiarias de compañías extranjeras, atraídas por la elevada protección concedida, siguieron políticas similares.

La falta de competencia interna y extranjera dio poco incentivo para que se mejorara la tecnología. Raúl Prebisch observó en 1964: «De ese modo creció en nuestros países una estructura industrial prácticamente aislada del mundo exterior.» Además, describió las políticas que habían llevado a aquella situación:

«El criterio por el que se determinó la selectividad se basó no en consideraciones de conveniencia económica, sino de viabilidad inmediata, cualquiera que fuese el costo de producción... esos aranceles han resultado sumamente exagerados, sin duda —en

promedio— los más altos del mundo: no es infrecuente encontrar aranceles de más del 500 por ciento.

«Como es bien sabido, esta proliferación de toda suerte de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala y, al amparo de aranceles y restricciones exagerados, no se ha desenvuelto un tipo saludable de competencia interior, todo ello en menoscabo de la eficiencia productiva» (Prebisch, 1964, págs. 107-08).

Al proporcionar utilidades de obtención fácil en los mercados internos, el elevado nivel de protección también obstaculizó el desarrollo de las exportaciones de manufacturas que tenían que venderse en el exterior a los precios de los mercados mundiales. Al mismo tiempo, se discriminó contra las actividades primarias ya que la protección y los impuestos a la exportación volvieron la relación de intercambio interna (es decir, la relación entre los precios de los productos primarios y los industriales) en contra de dichas actividades. En Argentina los bajos precios internos de la carne de vacuno redujeron aún más el excedente exportable ya que estimularon el consumo en el propio país. Varios otros países limitaron las exportaciones por mandato de las autoridades a fin de satisfacer la demanda interna.

Contribuyeron aún más al menoscabo de las exportaciones la sobrevaluación de las monedas latinoamericanas y las variaciones en el grado de sobrevaluación ya que la inflación continuó su proceso en tanto que la devaluación se producía sólo de manera intermitente (véase el capítulo 2). Las fluctuaciones resultantes en los ingresos de los exportadores en términos de moneda nacional crearon para éstos un grado considerable de incertidumbre y riesgo.

Esas políticas, en lugar de mejorar la relación de intercambio externa a través de los aumentos en los precios de las exportaciones, como se había supuesto por la CEPAL, condujeron a un descenso en la participación de las exportaciones de los países latinoamericanos en los mercados mundiales de productos primarios. Los decrementos de esas proporciones fueron especialmente acentuados con relación a los productos agrícolas de zona templada y los metales, de los que se beneficiaron los países desarrollados, como los Estados Unidos, el Canadá y Australia.

Entre los países latinoamericanos, la participación de Argentina

en el mercado mundial de las exportaciones de sus principales productos primarios, como carne de vacuno, trigo, maíz y lana, descendió en tres quintas partes entre 1934-38 y 1964-66. En el mismo período, la participación media de Uruguay en el mercado de exportación se contrajo en dos quintas partes. Brasil también registró una baja de casi la mitad de su participación media en el mercado de sus principales productos de exportación, exceptuado el café, donde ocupaba una posición dominante en el mercado mundial, y el azúcar, que se beneficiaba de su acceso al mercado estadounidense. Si se incluye el azúcar, el Brasil registró una ligera ganancia.<sup>5</sup>

A su vez, la participación de Chile decayó del 28 por ciento en 1938 al 22 por ciento en 1964-66 de las exportaciones mundiales de cobre, las que representan tres quintas partes de los ingresos de exportación del país.<sup>6</sup> Por otra parte, pese a sus ventajas climáticas, las políticas comerciales frenaron el desarrollo de la agricultura chilena y, en consecuencia, impidieron la expansión de las exportaciones y contribuyeron a que se incrementaran las importaciones de alimentos.

Debido a la desaceleración del crecimiento de las exportaciones primarias, a la falta de nuevos productos primarios de exportación y a que no se desarrollaron las exportaciones de manufacturas, los países latinoamericanos no obtuvieron las divisas suficientes para sostener su crecimiento económico. Al limitar su capacidad de importación, la discriminación contra las exportaciones asociadas con la política de sustitución de importaciones retardó su crecimiento económico.

La situación se agravó debido a que se redujo el ahorro neto de las importaciones debido a las crecientes necesidades de materiales y maquinaria importados en las industrias de sustitución de importaciones. En consecuencia, el crecimiento económico de

5. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Trade Yearbook*, varios números. Hacia fines del período, sin embargo, la Argentina y el Uruguay tuvieron que buscar nuevos mercados para sus exportaciones de trigo y carne de vacuno ya que la política agrícola común condujo a una mayor autosuficiencia dentro de la Comunidad Europea (CE). No se dispone de datos comparables con respecto a los demás países latinoamericanos considerados en este capítulo.

6. Metalgesellschaft, *Metal Statistics*, varios números.

América Latina se vio restringido cada vez más por las limitaciones en su disponibilidad de divisas y se produjeron crisis intermitentes de divisas cuando se hacían intentos de expandir la economía con más rapidez de la que permitía el aumento de los ingresos derivados de la exportación.

Al propio tiempo, la expansión de industrias de alto costo, con utilización intensiva de capital, elevó las necesidades de capital para alcanzar los incrementos adicionales de producción. La relación incremental capital-producto, en promedio se acercó a 4 en el período de 1960-66 en América Latina, (es decir, un incremento de un peso en producción requirió una inversión de aproximadamente cuatro pesos). El mantener tasas anteriores de crecimiento económico hubiera exigido así una tasa de ahorro cada vez más alta. Sin embargo, la pérdida de ingreso debida al elevado costo de la protección limitó el volumen de ahorro disponible, al igual que lo hicieron las tasas de interés real negativas, de suerte que la relación media entre el ahorro interno y el PIB no llegó al 20 por ciento en América Latina, en su conjunto, considerablemente por debajo del nivel de los países del Lejano Oriente.<sup>7</sup>

Entre los países para los que se dispone de estimaciones, el costo de la protección, incluidas las utilidades de monopolio obtenidas en las actividades de sustitución de importaciones, se calculó en el 9,5 por ciento del producto nacional bruto (PNB) en Brasil, y en 6,2 por ciento en Chile en la primera mitad de la década de 1960. Ese costo fue menor, el 2,5 por ciento del PNB, en México, donde los niveles de protección eran relativamente bajos a la sazón (Balassa y Asociados, 1971, pág. 82).

Se suponía que el alto costo de las políticas de sustitución de importaciones iba a ser de carácter temporal, pero en general no fue así. Por el contrario, el crecimiento de la productividad se desaceleró en grado considerable una vez que se hubo completado la primera etapa de la sustitución de importaciones. Con fundamento en cifras de los principales países latinoamericanos, entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, se llegó a la

7. Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts Statistics*, varios números. Las estimaciones subsiguientes de las tasas de ahorro interno y de las relaciones incrementales capital-producto se obtienen de la misma fuente. Los datos correspondientes a los países del Lejano Oriente tienen su origen en las estadísticas de las cuentas nacionales.

conclusión de que el «crecimiento de la productividad *pura* ha sido prácticamente cero en los países de América Latina en el pasado decenio» (Bruton, 1967); es decir, entre mediados de los cincuenta y mediados de los sesenta.

Como resultado, en lugar de acortarse la distancia económica en relación con los países industriales, esa brecha aumentó con el tiempo. Los países latinoamericanos también fueron rebasados por el Japón y tuvieron tasas de crecimiento considerablemente más bajas que los países recién industrializados del Lejano Oriente y los menos industrializados de Europa Occidental y Meridional, donde el ingreso per cápita se duplicó aproximadamente entre 1950 y 1966.

Estas conclusiones también se aplican, aunque en menor escala, a México y Perú, donde tasas de protección relativamente bajas de las importaciones, contribuyeron a la expansión de las exportaciones y a un aumento de casi dos tercios en el ingreso per cápita entre 1950 y 1966. En el mismo período, el incremento más pequeño en el ingreso per cápita se registró en el Uruguay (14 por ciento), cuya pequeña economía sufrió en particular las consecuencias de las pérdidas de su participación en los mercados de exportación.

### *Reformas de Política a Mediados de la Década de 1960*

La desaceleración del crecimiento económico, asociada a la orientación continuada hacia la sustitución de importaciones, indujo a que se formularan propuestas para reformar las políticas económicas en varios países latinoamericanos a partir de los primeros años de los sesentas. En Argentina esfuerzos repetidos en favor de la reforma no tuvieron éxito debido a la oposición presentada por intereses ya creados. Por una parte, los sindicatos obreros no querían aceptar aumentos en los precios de productos alimenticios que hubieran estimulado la producción y las exportaciones agrícolas. Por otra, los industriales privados y los directores de las empresas públicas no querían aceptar reducciones en la protección interna, aun cuando fuera acompañada de subsidios a la exportación.

En Brasil el cambio en el ambiente político fue propicio para la introducción de reformas a las políticas a mediados de los sesenta. La moneda fue devaluada en grado considerable y se adoptó un tipo de cambio de paridad flexible que vinculaba devaluaciones futuras a la inflación interna. Se concedieron subsidios a las exportaciones no tradicionales, se redujeron los aranceles y se administraron de manera más liberal las regulaciones referentes a las importaciones.

También Colombia devaluó su moneda, adoptó un tipo de cambio flexible, otorgó subsidios a las exportaciones no tradicionales y liberalizó las importaciones en 1967. Eventualmente Argentina también concedió subsidios a las exportaciones, pero sólo para productos manufacturados y sin reducir la protección a las importaciones. Con miras a estimular las exportaciones, México estableció un régimen de libre comercio para industrias de montaje de material fabricado en otro país ubicadas en la frontera con los Estados Unidos (las industrias maquiladoras) en la segunda mitad de la década de 1960 e introdujo un sistema de desgravaciones tributarias para las exportaciones de manufacturas en 1971.

En contraste, y pese al lento crecimiento económico de sus pequeños mercados internos, Chile y Uruguay no reformaron sus sistemas de incentivos y retuvieron elevados niveles de protección a las importaciones. Los gobiernos militares de Ecuador y, en particular, de Perú intensificaron la protección a las importaciones. En Venezuela, dado que se había llegado a elevados niveles de ingreso gracias al petróleo, pareció haber escaso interés por reformas en las políticas.

Como resultado de las medidas aplicadas se redujo la discriminación en contra de las exportaciones en Brasil y Colombia y, en menor grado, en Argentina y México. De todos modos, no llegaron tan lejos como los países del Lejano Oriente que adoptaron políticas orientadas hacia el exterior después de la primera etapa de sustitución de importaciones en los primeros años de los sesentas.

En Corea, Singapur y Taiwán, los exportadores tuvieron libertad para elegir entre insumos internos o importados, quedaron exentos del pago de impuestos indirectos sobre su producción e insumos, y no pagaban derechos sobre los insumos importados. Los mismos privilegios se otorgaron a los productores de insumos internos utilizados en la producción para exportación. Esto significaba,

esencialmente, tratamiento de libre comercio para las exportaciones.

Con subsidios adicionales y baja protección a las importaciones, las exportaciones y la sustitución de importaciones recibieron, en promedio, incentivos similares en los países del Lejano Oriente. Al mismo tiempo había poca discriminación en contra de las exportaciones primarias y de las actividades primarias en general, el sistema de incentivos era uniforme entre las industrias y se mantenían tipos de cambio realistas.

Al reformar su sistema de incentivos, Brasil y Colombia y, en menor escala, Argentina y México, redujeron el sesgo en contra de las exportaciones. Pero, aparte de los materiales y los productos intermedios en Brasil y Colombia, esos países no permitieron que sus exportadores eligieran libremente entre los insumos internos y los importados. Por el contrario, a fin de salvaguardar las industrias existentes, se exigió que los exportadores compraran los insumos internos manufacturados bajo protección. Como compensación del exceso de costo resultante, se les concedieron subsidios a la exportación.

Esos subsidios no dieron a los exportadores incentivos comparables a la protección de los mercados internos. De ese modo persistió el sesgo en favor de la sustitución de importaciones y en contra de las exportaciones, aunque a una tasa reducida, y los incentivos variaron ampliamente entre industrias. La discriminación fue especialmente pronunciada contra las exportaciones primarias tradicionales que no recibían subsidios y que, en Argentina y México, seguían sometidas al pago de impuestos a la exportación. Brasil, sin embargo, promovió con todo vigor las exportaciones de soya y proporcionó incentivos crediticios y tributarios a la agricultura en general.

Los incentivos ejercieron una influencia importante en el desempeño de las exportaciones de los países en cuestión. Entre 1966 y 1973, la proporción de las exportaciones en el valor de la producción manufacturera se elevó del 1 al 4 por ciento en Argentina y Brasil, y del 3 por ciento al 8 por ciento en Colombia, lográndose incrementos menores (del 3 por ciento al 4 por ciento) en México. No obstante, tales proporciones siguieron siendo mucho más bajas que en el Lejano Oriente, donde creció del 1 por ciento en 1960 al 14 por ciento en 1966 y al 41 por ciento en 1973 en Corea; del 11 por ciento al 20 por ciento, y al 43 por ciento en Singapur, y

del 9 por ciento al 19 por ciento, y al 50 por ciento en Taiwán (Balassa y Asociados, 1982, capítulo 3).

En tanto que Colombia y, en menor escala, Argentina y México, lograron avances en las exportaciones primarias no tradicionales, la participación en los mercados mundiales de sus exportaciones primarias tradicionales siguió debilitándose. Por el contrario, pese a su deficiencia de recursos, Corea y Taiwán tuvieron tasas más elevadas de crecimiento de las exportaciones primarias (en particular de frutas y hortalizas) que los cuatro países latinoamericanos. Sólo Brasil se acercó a esas tasas de crecimiento, ya que obtuvo una mayor participación en el mercado de exportaciones primarias tradicionales y se convirtió en un exportador importante de soya.

Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela tuvieron un desempeño deficiente en materia de exportaciones primarias y su proporción de exportaciones de productos manufacturados descendió entre 1960 y 1973. Como resultado, la participación de Chile en las exportaciones de bienes manufacturados por los países en desarrollo decayó del 4 por ciento al 1 por ciento, en tanto que los otros cuatro países nunca proporcionaron más de una quinta parte del 1 por ciento de ese total.

Hay otras pruebas documentales de los efectos favorables de las reformas en materia de política en la eficiencia de las inversiones. En 1960-73, las relaciones incrementales capital-producto fueron de 1,8 en Singapur, 2,1 en Corea y 2,4 en Taiwán, siguieron de manera constante una estrategia orientada hacia el exterior. En el otro extremo, esas relaciones fueron de 5,5 en Chile y 9,1 en Uruguay, que continuó con la orientación hacia el interior durante todo el período. Las relaciones incrementales capital-producto disminuyeron en los cuatro países latinoamericanos que introdujeron reformas políticas. El mayor descenso se registró en Brasil (de 3,8 en 1960-66 a 2,1 en 1966-73), donde fueron más acentuados los cambios en políticas y el exceso de capacidad se pudo utilizar para la exportación.

En lo que se refiere al conjunto de América Latina la relación incremental capital-producto descendió de 3,9 en 1960-66 a 2,8 en 1966-73. Al propio tiempo se incrementaron las relaciones de ahorro interno, las que de menos del 20 por ciento en 1966 ascendieron al 25 por ciento en 1973, en reacción a las tasas de interés real positivas, en especial en Brasil, donde se introdujo la indización de las obligaciones financieras.

Esas mejoras en el desempeño económico no se pueden atribuir a los cambios ocurridos en el ambiente económico mundial, que fue favorable antes de 1966 y después. Al mismo tiempo, las diferencias en materia de política entre países explican en gran parte las diferencias en el desempeño del crecimiento. Los países del Lejano Oriente siguieron teniendo tasas más elevadas de crecimiento del PNB, en tanto que los cuatro países latinoamericanos que emprendieron reformas de política mejoraron la evolución de su crecimiento después de 1966. El nivel más elevado de mejoramiento tuvo lugar en Brasil, donde ocurrieron los cambios más importantes de política. A su vez, el ingreso per cápita aumentó en un décimo o menos en Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, países que no reformaron sus sistemas de incentivos.

### *Reacciones de Política a las Conmociones Externas Despues de 1973*

Casi todos los países latinoamericanos sufrieron conmociones externas desfavorables en el período de 1973-78. Los países importadores de petróleo padecieron las consecuencias de la cuadripli-cación de los precios del petróleo en 1973-74, y todos esos países fueron perjudicados por la recesión mundial registrada en 1974-75. Más abajo se examinan las características de las reacciones de política ante las conmociones externas, excepción hecha del Ecuador y Venezuela que se beneficiaron del alza de los precios petroleros (Balassa, 1984).

Chile y Uruguay sufrieron conmociones externas particularmente acentuadas y, en reacción a ellas, reformaron sus sistemas de incentivos. Las reformas comprendieron una devaluación amplia, reducciones en la protección a las importaciones, liberalización de los precios y reducciones en los déficit presupuestales. Como resultado de esas medidas, ambos países lograron aumentos apreciables en sus proporciones del mercado de exportación.

A su vez, Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú aumentaron en general la protección a las importaciones y, en consecuencia, reforzaron el sesgo en contra de las exportaciones. En consecuencia, perdieron participación en el mercado de exportación en 1973-78, salvo Brasil, el que había llevado más lejos la reforma

de políticas en el período precedente y seguía manteniendo los incentivos a la exportación después de 1973.

Aparte de Colombia, que se benefició de los precios más altos del café y que importaba poco petróleo, los países mencionados dependían en gran medida de préstamos del exterior para contrarrestar los efectos de las conmociones externas. No obstante, después de los éxitos iniciales, sus tasas de crecimiento económico descendieron a niveles inferiores de dichas tasas antes de 1973. En contraste, después de un rezago inicial, las tasas de crecimiento anteriores fueron superadas no sólo en Corea, Singapur y Taiwán, sino también en Chile y el Uruguay, todos los cuales padecieron las consecuencias de mayores conmociones externas, aunque en Chile el rápido crecimiento económico representó en parte una recuperación de la recesión.

Los resultados, de nuevo en este caso, reflejan diferencias de política entre los países en cuestión. La sobrevaluación de la moneda, apoyada por los empréstitos extranjeros, y el elevado nivel de protección menoscabaron la eficiencia de las inversiones en los principales países latinoamericanos, entre los cuales Brasil fue una excepción parcial. La situación se vio agravada cuando en los amplios programas de inversión pública de esos países se prestó escasa atención a consideraciones económicas. En conjunto no ocurrió así en los tres países del Lejano Oriente, ni en Chile y Uruguay.

Los niveles más altos de eficiencia en la inversión, expresados por relaciones incrementales capital-producto más bajas, fueron acompañados de un desempeño superior del ahorro en los tres países del Lejano Oriente, los que tenían tasas de interés real positivas y pequeños déficit presupuestarios gubernamentales. Chile y Uruguay, sin embargo, siguieron teniendo tasas bajas de ahorro ya que las reducciones en los déficit presupuestarios no fueron acompañadas de un mayor ahorro privado, el que reaccionó con lentitud a los cambios de política.

Los otros cinco países latinoamericanos mostraron un desempeño conflictivo del ahorro en 1973-78. Excepción hecha de Colombia, los crecientes déficit presupuestales gubernamentales en transacciones corrientes, financiados en parte mediante préstamos del exterior, representaron un ahorro público negativo. Como resultado, aunque las tasas de ahorro privado se acrecentaron en general, la relación entre el ahorro interno y el PIB descendió del 25 por

ciento en 1973 al 23 por ciento en 1978 en América Latina considerada en conjunto. A su vez, al deteriorarse la eficiencia de la inversión, las relaciones incrementales capital-producto se incrementaron del 2,8 en 1966-73 a 4,4 en 1973-78.

Los empréstitos del exterior incrementaron sustancialmente el endeudamiento externo de los principales países latinoamericanos, cuyo servicio de la deuda (la relación entre los pagos de intereses y la amortización de las exportaciones de mercaderías) se duplicó entre 1973 y 1978. Esa relación disminuyó en los tres países del Lejano Oriente y en Uruguay, y aumentó en menos de la mitad en Chile, que experimentó una amplia entrada de capital privado.

Los países latinoamericanos altamente endeudados sufrieron los efectos de un aumento de tres veces en los precios del petróleo, de las malas condiciones económicas mundiales, y de un incremento sustancial de las tasas de interés mundiales en los años subsiguientes. Esas dificultades se extendieron a México y el Perú, los que disfrutaron los beneficios del descubrimiento reciente de nuevos recursos petroleros, pero tomaron cuantiosos préstamos externos para financiar sus crecientes déficit presupuestales. Estos culminaron con la crisis de la deuda, cuya fecha se remonta al anuncio hecho por México, en agosto de 1982, en cuanto a su imposibilidad de atender al servicio de esa deuda.

La crisis de la deuda también afectó a Chile y Uruguay, los que, de nuevo, introdujeron grandes distorsiones en su sistema de incentivos después de 1978 y a fines de 1980. Al no devaluar su moneda para compensar la inflación interna, los dos países debilitaron en grado considerable su competitividad externa. En Chile se agravó la situación cuando se aceleró la entrada de capital privado en reacción a la liberalización de las corrientes de capital, con lo cual se incrementó en gran escala su deuda global.

Corea, Singapur y Taiwán fueron poco afectados por la crisis de la deuda. Su política se mantuvo orientada hacia el exterior durante el período de conmociones externas, y los tres países continuaron aumentando sus proporciones del mercado de exportación. Acrecentaron sus exportaciones con tanta rapidez o más que su deuda externa, ya que los fondos tomados en préstamo se utilizaron en gran parte para efectuar inversiones en actividades de exportación.

La utilización improductiva de por lo menos algunos de los recursos tomados en préstamo, contribuyó a la crisis de la deuda en los principales países latinoamericanos. La inversión en el sector

público, y en el sector privado protegido, no satisfizo con frecuencia criterios de eficiencia y, así, las relaciones incrementales capital-producto promediaron 8 en el período de 1978-82 en América Latina. Las relaciones medias de ahorro interno descendieron aún más, del 23 por ciento en 1978 al 22 por ciento en 1982, al tiempo que se elevaban los déficit del sector público.

La continuada orientación hacia el exterior de los tres países del Lejano Oriente les permitió obtener de nuevo altas tasas de crecimiento económico, una vez que se habían ajustado a los precios más altos del petróleo. En los países latinoamericanos, sin embargo, el ingreso per cápita se contrajo entre 1980 y 1985. Ese decremento fue especialmente acentuado en Argentina y Venezuela, donde la apreciación del tipo de cambio real, junto con las tasas de interés negativas, contribuyó a la fuga de capitales. El ingreso per cápita se redujo en menor escala en Brasil, donde una devaluación sustancial en términos reales ayudó a que se reanudara el crecimiento en 1984 y 1985. De todos modos, el Brasil perdió terreno no sólo con respecto a los países del Lejano Oriente, sino también de los de Europa Meridional entre 1980 y 1985.

Reviste interés especial en este último grupo, Turquía, que emprendió reformas económicas importantes en 1980, las que comprendieron una orientación más acentuada hacia el exterior y mayor dependencia del mecanismo de mercado, una devaluación amplia, la concesión de incentivos a la exportación, la liberalización de las importaciones, la liberación de casi todos los precios y aumentos sustanciales en las tasas de interés real. De una situación cercana a la bancarrota en 1979, Turquía se convirtió en un país con solvencia crediticia para el financiamiento comercial en 1984, cuando las condiciones económicas del mundo eran difíciles. Esto ocurrió al tiempo que casi se triplicaba el volumen de exportaciones entre 1980 y 1985, lo que contribuyó a que el ingreso per cápita se elevara en un 13 por ciento durante el período. Turquía proporciona así un ejemplo de cómo superar la crisis de la deuda mediante un cambio de rumbo de política orientado hacia el exterior.

## *La Situación Actual*

Casi todos los países latinoamericanos atravesaron por tres etapas bien definidas después de la Segunda Guerra Mundial. En la primera etapa, hasta mediados de la década de 1960, predominaron las políticas de sustitución de importaciones, caracterizadas por la «protección a cualquier costo», con una tendencia considerable en el sistema de incentivos en contra de las exportaciones así como de la producción primaria.

Las políticas seguidas limitaron las posibilidades de crecimiento económico en América Latina. Si bien niveles relativamente bajos de protección permitieron un aumento de casi dos tercios en el nivel medio de ingreso de México y Perú, y el crecimiento de las exportaciones de petróleo dio lugar a que ese aumento fuera de tres quintos en Venezuela, esos países de todos modos registraron tasas de crecimiento mucho más bajas que las de los países menos industrializados de Europa Occidental y Meridional y del Lejano Oriente.

Como resultado, en el período de 1950-66, los países latinoamericanos (exceptuada Venezuela) se quedaron atrás de Austria, Finlandia, Italia y España, donde el ingreso per cápita casi se duplicó, y de Japón, donde casi se triplicó con respecto al bajo nivel de la posguerra. Además, al duplicarse aproximadamente el ingreso per cápita, Grecia alcanzó a Chile, México y el Perú; Portugal, Singapur y Turquía superaron a Colombia, y Taiwán alcanzó el nivel de ingreso del Brasil y el Ecuador.

A raíz de la reforma económica de largo alcance, el ingreso per cápita en el Brasil se incrementó más entre 1966 y 1973 que en los 16 años anteriores juntos. Las reformas económicas introducidas en Argentina, Colombia y México también contribuyeron a acelerar el proceso de crecimiento, pero no pudieron equipararse el desempeño de Brasil en razón de que sus reformas fueron de alcance más limitado. Por otra parte, el ingreso per cápita se elevó poco en Chile y Uruguay, países que persistieron en aplicar políticas orientadas hacia la sustitución de importaciones; el crecimiento se desaceleró en Perú, donde se acentuaron de nuevo las distorsiones en el sistema de incentivos, y en Venezuela, donde se pusieron de manifiesto los elevados costos de la sustitución continuada de importaciones.

Si bien Brasil se acercó a las tasas de crecimiento económico de los países del Lejano Oriente entre 1966 y 1973, las diferencias en el desempeño económico se intensificaron de nuevo durante el período subsiguiente de las conmociones externas. Pese a la magnitud de éstas, la continuada orientación hacia el exterior permitió a los tres países del Lejano Oriente duplicar casi el ingreso per cápita entre 1973 y 1985. En el mismo período el ingreso per cápita se incrementó en la mitad en Turquía que, en grado creciente, se desplazó a partir de 1980 de una estrategia para el desarrollo orientada hacia el interior hacia otra dirigida hacia el exterior.

Las conmociones externas fueron menos pronunciadas en los cuatro grandes países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y México) que en los del Lejano Oriente después de 1973 (Balassa, 1985a). De todos modos, el desempeño de su crecimiento se deterioró al tiempo que se invalidaban en gran parte las reformas de política del período anterior. Asimismo, se depositó una confianza excesiva en los empréstitos del exterior y los fondos tomados en préstamo a menudo se utilizaron de manera ineficiente.

Brasil fue una excepción en muchos aspectos, ya que continuó con los incentivos a la exportación durante gran parte del período y tuvo tipos de cambio más ajustados a la realidad, todo lo cual contribuyó al incremento de las proporciones en el mercado de exportación. Pero después de 1973 el tipo de cambio se sostuvo mediante grandes empréstitos y en tanto que las inversiones en algunos productos intermedios produjeron beneficios en el amplio mercado del Brasil, se emprendieron varios proyectos de inversión pública de dudosa validez económica (capítulo 4).

En consecuencia, el desempeño económico del Brasil tuvo de todo. El ingreso per cápita se elevó más que en cualquiera de los demás países latinoamericanos (el 28 por ciento entre 1973 y 1985), pero esto representó una desaceleración considerable comparada con períodos anteriores. Brasil fue seguido de Colombia (23 por ciento), que limitó su dependencia de los préstamos externos, y del Ecuador (22 por ciento), que utilizó bien los aumentos en los ingresos derivados del petróleo. Los incrementos fueron mucho más reducidos en México (13 por ciento), que, pese a su lucrativa operación petrolera, tomó grandes préstamos en el exterior en gran parte para financiar el gasto público.

Entre 1973 y 1985 el ingreso per cápita descendió en Argentina,

cuya situación económica se vio agravada por la falta de políticas macroeconómicas coherentes y la sobrevaluación del tipo de cambio. La apreciación de la moneda en términos reales también disminuyó los beneficios de la reformas introducidas a mediados de la década de 1970 en Chile y Uruguay, los que sufrieron grandes conmociones externas, y limitó los incrementos en el ingreso per cápita. El ingreso per cápita se redujo en grado considerable en Perú, que no pudo anular los efectos desfavorables de las políticas seguidas por sucesivos gobiernos militares, y se contrajo en particular en Venezuela, donde las políticas seguidas impidieron aprovechar las oportunidades ofrecidas por las alzas en los precios del petróleo.

Los aumentos en las tasas de interés internacionales y la baja de los precios de los productos primarios agravaron en gran medida la situación de la deuda de los países latinoamericanos. La tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR) sobre depósitos en dólares a seis meses se elevó del 8,7 por ciento en 1978 al nivel sin precedentes del 16,8 por ciento en 1981, antes de descender al 8,6 por ciento en 1985. Después de registrar aumentos rápidos entre 1978 y 1980, el precio medio en dólares de las exportaciones de los países en desarrollo importadores de petróleo descendió cada año, y los países exportadores de petróleo registraron decrementos a partir de 1982.

Por otra parte, las fugas de capitales de Argentina, Venezuela y México se sumaron en medida importante a la deuda externa de la región. Como resultado de esos hechos, en 1985 la deuda externa de la mayoría de los principales países latinoamericanos era superior en varias veces al valor de sus exportaciones de bienes y servicios, y los pagos de intereses de la deuda absorbieron una proporción sustancial de esas exportaciones (véase el cuadro 1.5).

El financiamiento de la deuda externa e interna elevó los déficit del sector público y contribuyó a la inflación. Esos déficit, aunque se encuentren por debajo de sus cotas máximas de 1982, son todavía mucho más altos que antes de la crisis petrolera. La única excepción es Venezuela, donde el déficit del sector público, que ascendía al 12,9 por ciento del PIB en 1982, cedió el paso a un superávit del 5,5 por ciento en 1984.

Venezuela es también la excepción en cuanto al aumento de la inflación en América Latina entre 1981 y mediados de 1985 (véase el cuadro 1.5). Desde esa época, sin embargo, Argentina y, más

Cuadro 1.5 El servicio de la deuda y la inflación

País	Pagos de intereses como porcentaje de las exportaciones, 1985	Relación deuda-exportación, 1985	Tasa de inflación	
			1981	Mediados de 1985
Argentina	55	5,9	105	1.130
Brasil	44	4,0	106	217
Chile	47	5,3	20	35
Colombia	23	2,7	27	28
Ecuador	25	2,6	13	30
México	37	4,5	28	53
Perú	35	4,5	75	169
Uruguay	36	5,6	34	70
Venezuela	23	2,1	16	13

Fuente: Con respecto a los pagos de intereses y relaciones deuda-exportación, CEPAL (1985b); en lo que se refiere a las tasas de inflación. FMI, *International Financial Statistics*, varios números.

tarde, Brasil, han adoptado reformas monetarias de amplio alcance (véase el capítulo 3).

Al mismo tiempo quedaron frustradas las expectativas puestas en la creación de nuevos puestos de trabajo al amparo de la estrategia para el desarrollo orientada hacia la sustitución de importaciones en América Latina. El establecimiento de industrias con utilización relativamente intensiva de capital no permitió la plena absorción de los trabajadores liberados por la agricultura, la que fue discriminada en esa estrategia. En consecuencia el desempleo aumentó a casi el 10 por ciento de la fuerza laboral urbana en 1980 en la mayoría de los países latinoamericanos, según las estadísticas oficiales, a las que debe agregarse el desempleo encubierto. A la crisis de la deuda siguieron nuevos aumentos del desempleo y el subempleo y se exacerbaron las repercusiones sociales.

En contraste, el empleo en las industrias manufactureras con utilización intensiva de la mano de obra se incrementó con más rapidez de la que podía liberarse la fuerza laboral de la agricultura

en Corea y Taiwán. Como resultado, las tasas de desempleo de esos países descendieron a menos del 3 por ciento de la fuerza de trabajo. Asimismo, dado el crecimiento de la productividad, los salarios reales aumentaron en cuatro veces desde 1960 hasta 1983 (véase el cuadro 1.6). Los salarios reales más altos y el incremento del ingreso agrícola dieron lugar, a su vez, a reducciones en las desigualdades del ingreso en esos países.<sup>8</sup> En realidad, esas desigualdades son mucho menores en los dos países que en cualquiera de los principales países latinoamericanos, encontrándose las mayores diferencias en el ingreso en Brasil y Perú.<sup>9</sup>

Entre los países latinoamericanos, Brasil registró incrementos continuados en los salarios reales, en tanto que éstos descendieron en Argentina, Perú y Uruguay después de 1973, y en México después de 1978. Pero los incrementos en los salarios reales en Brasil, también fueron menores que los obtenidos en los países europeos menos industrializados y, en particular, en los países del Lejano Oriente. Así, los salarios de las industrias manufactureras de Corea y Taiwán casi se pusieron a la par de los de Brasil y México en 1983 (vease el cuadro 1.6), y rebasaron a los dos países latinoamericanos, que llevaron a cabo devaluaciones sustanciales, para 1985.

## *Resumen*

Aparte de episodios relativamente breves registrados a mediados de la década de 1960 (Colombia y, en menor escala, la Argentina y México) y a mitad de la década de 1970 (Chile y el Uruguay),

8. En el estudio de Krueger (1981, págs. 277-302) se da cuenta de las estimaciones de los efectos en el empleo causados por distintas estrategias para el desarrollo, en tanto que en el estudio de Myint (1985) se examinan los efectos en la distribución del ingreso.

9. Banco Mundial (1986) y *Taiwan Statistical Yearbook* 1984. En el último año del que se tienen datos disponibles, la relación entre el ingreso total de la quinta parte superior y la quinta parte inferior en la distribución del ingreso fue de 33 en el Brasil, 32 en el Perú, 20 en México, 18 en Venezuela, 12 en Chile y 11 en la Argentina, en comparación con 8 en Corea y 7 en Taiwán. No se dispone de datos correspondientes a otros países importantes de América Latina.

los países latinoamericanos en general han seguido políticas orientadas hacia el interior que han discriminado a las exportaciones así como a la agricultura. Y si bien Brasil conservó hasta después de 1973 los incentivos a la exportación introducidos a mediados de la década de 1960, también ha aumentado la protección a las importaciones.

En el sector manufacturero la discriminación en contra de las exportaciones ha asumido la forma de aranceles elevados y de restricciones cuantitativas a las importaciones, las cuales estimulan la producción para el mercado interno protegido y son contrarrestadas, sólo en parte, por los incentivos a la exportación. La discriminación ha sido especialmente pronunciada en contra de las exportaciones agrícolas, las que rara vez reciben subsidios y a menudo están sujetas al pago de impuestos. En términos más generales, el sistema de protección en América Latina ha actuado en forma discriminatoria contra la agricultura, la que ha recibido compensación sólo parcial a través de créditos preferenciales concedidos a agricultores de algunos países de la región.

Las políticas orientadas hacia el interior han retrasado el crecimiento económico en América Latina. Esto se aprecia en particular en países que se encontraban a niveles más elevados de desarrollo al comienzo del período (Argentina, Uruguay y Venezuela) o que tenían mercados nacionales relativamente pequeños (Chile y Uruguay).

Las tasas de crecimiento han sido superiores al promedio en Colombia y el Ecuador, que han tenido tasas de protección comparativamente bajas, y en México, que se ha beneficiado de la proximidad del amplio mercado estadounidense y, hasta mediados de la década de 1960, de la estabilidad del tipo de cambio. El crecimiento ha sido más rápido en Brasil, donde los incentivos a la exportación han reforzado las ventajas que ofrece un amplio mercado interno. De todos modos, Brasil se ha quedado rezagado con respecto a los países europeos menos industrializados de hace una generación y a los países del Lejano Oriente en términos del ingreso per cápita.

La orientación hacia el exterior, además de elevar el nivel de eficiencia de la inversión, por lo común estimula el ahorro debido a que ofrece mayores oportunidades de invertir, fomenta una mayor propensión al ahorro como consecuencia de los aumentos del ingreso y alienta una proporción más elevada de ahorro derivado

**Cuadro 1.6 Salarios medios en las industrias manufactureras**

País	Índice de salarios reales, 1973 = 100					
	1960	1966	1973	1978	1980	1983
Argentina	84,8	103,0	100	31	39	n.d.
Brasil	67,3 <sup>a</sup>	76,3	100	127	136	149
Ecuador	59,2 <sup>b</sup>	61,2	100	113	163	148 <sup>c</sup>
México	62,6	89,1	100	118	115	93
Venezuela	84,1 <sup>d</sup>	86,8	100	115	117	111 <sup>e</sup>
Perú	n.d.	n.d.	100	66	68	n.d.
Uruguay	n.d.	n.d.	100	67	57	n.d.
 Austria	 51,2	 67,5	 100	 127	 130	 137
Italia	42,1	57,7	100	131	127	134
Japón	35,8	49,8	100	112	110	117
España	52,9 <sup>b</sup>	63,3	100	144	155	168
Turquía	54,6	73,2	100	131	112 <sup>f</sup>	n.d.
Corea	50,0	50,7	100	184	191	216
Taiwán	46,6	63,4	100	136	161	186

n.d. No disponible.

a. 1962; b. 1963; c. 1982; d. 1964; e. 1981; f. 1979.

Fuentes: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Handbook of Labor Statistics*, *International Financial Statistics* del FMI y *Statistical Yearbook* de las Naciones Unidas (varios números).

de los ingresos generados por las exportaciones.<sup>10</sup> No obstante, las diferencias entre países en la eficiencia de la inversión explican una proporción mucho más amplia de las diferencias existentes en las tasas de crecimiento económico entre América Latina y el Lejano Oriente que las diferencias en las relaciones del ahorro interno. Así, en el período de 1966-85, las relaciones del ahorro

10. Weisskopf (1972, págs. 25-38), y Papanek (1973, págs. 120-27). En realidad, las relaciones de ahorro interno son más altas en los países orientados hacia el exterior que en los orientados hacia el interior, con la salvedad de que los aumentos en los precios del petróleo dieron lugar a elevadas relaciones de ahorro en Venezuela. Las tasas de interés real positivas y los déficit presupuestales relativamente bajos fueron factores adicionales que contribuyeron a que las relaciones de ahorro fueran más altas en los países de orientación hacia el exterior.

Dólares por hora					
1960	1966	1973	1978	1980	1983
n.d.	n.d.	0,64	0,34	0,96	n.d.
0,27 <sup>a</sup>	0,44	0,81	1,67	1,70	1,68
0,16 <sup>b</sup>	0,19	0,36	0,80	1,43	1,43 <sup>c</sup>
0,48	0,78	1,24	2,04	2,95	1,45
0,99 <sup>d</sup>	1,06	1,50	2,47	3,44	3,78 <sup>e</sup>
n.d.	n.d.	0,63	0,43	0,64	n.d.
n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
0,58	0,95	2,58	6,20	7,84	6,92
0,72	1,29	3,33	6,09	8,14	7,59
0,27	0,53	2,16	5,54	5,61	6,20
0,39 <sup>b</sup>	0,60	1,53	3,90	5,96	4,75
0,33	0,29	0,46	1,05	1,11 <sup>f</sup>	n.d.
0,17	0,09	0,26	0,86	1,08	1,29
0,08	0,12	0,28	0,80	1,27	1,61

interno promediaron el 22 por ciento en América Latina y el 25 por ciento en los países recién industrializados del Lejano Oriente, en tanto que las relaciones incrementales capital-producto fueron 5 y 3, respectivamente. En el mismo período, la tasa media de crecimiento del PIB fue del 4,6 por ciento en el primer caso y del 8,7 por ciento en el segundo.<sup>11</sup>

11. Tampoco se pueden explicar las diferencias entre países en las tasas de crecimiento del ingreso per cápita en razón del crecimiento de la población. Si bien se ha dado a entender que las tasas elevadas de crecimiento de la población crean presiones en los recursos internos, entre los países latinoamericanos y del Lejano Oriente que se consideran, los incrementos rápidos en el ingreso per cápita se asociaron con el rápido crecimiento de la población y, con la excepción de Venezuela, los países con menor incremento en el ingreso per cápita fueron los que tuvieron el aumento más lento de la población. Por último, aunque los países de América Latina con tasas bajas de gastos militares tuvieron tasas relativamente altas de crecimiento del ingreso per cápita, los países del Lejano Oriente, de crecimiento más rápido tuvieron la proporción más elevada de gastos militares en el producto nacional bruto. (Los datos pertinentes se presentan en *Banco Mundial* 1986).

---

## 2 Los Tipos de Cambio y la Política Comercial

---

En el capítulo anterior se expusieron los antecedentes para el análisis de las políticas económicas más convenientes para América Latina. Esas políticas deben aspirar, simultáneamente, a la promoción del crecimiento económico, con incrementos en el empleo y mejoras en la distribución del ingreso, y a facilitar el ajuste a la crisis de la deuda. En este capítulo y en los dos siguientes se considerarán los elementos del «paquete» de políticas, en tanto que el tema del capítulo 5 será el ambiente internacional en el que operan esas políticas. En este capítulo se analizarán las reformas que son deseable introducir en el sistema cambiario, los incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, los incentivos a las actividades manufactureras y primarias, y el control de precios. También se examinarán sus repercusiones sobre el empleo y la distribución del ingreso.

Tradicionalmente los economistas han establecido una distinción entre las políticas de reducción de los gastos y las de re-orientación de los gastos para el ajuste de la balanza de pagos. Las primeras entrañan la aplicación de medidas deflacionarias que reducen los gastos internos y llevan a un descenso de la producción total, en tanto que las segundas llevan consigo la aplicación de medidas que promueven las exportaciones y la sustitución de importaciones, lo que contribuye al incremento de la producción total en una situación de capacidad no utilizada y de mano de obra desempleada, como la que se tiene en la actualidad en América Latina.<sup>1</sup> Así, en el caso

---

1. En condiciones de pleno empleo, una devaluación que se llevara a cabo en reacción a un desequilibrio en la balanza de pagos daría lugar a un desplazamiento de recursos de los sectores no comercializados internacionalmente a los comercializados.

de la re-orientación de los gastos, se puede hablar de políticas de incremento de la producción que propician tanto el ajuste de la balanza de pagos como el crecimiento económico.

Una política de tipos de cambio competitivos es una condición sine qua non de las políticas de incremento de la producción. Esta política tendría por mira asegurar la competitividad internacional de los productos de un país en los mercados internos y extranjeros, tomando en cuenta las necesidades de la balanza de pagos derivadas del cambio de una situación en que se disponía de empréstitos extranjeros a otra con pago de intereses sobre la deuda externa.

Al mismo tiempo, y con objeto de lograr la mejor utilización de los recursos internos para obtener divisas a través de las exportaciones y economizar esas divisas mediante la sustitución de importaciones, debe procederse a la equiparación de incentivos a la producción destinada a los mercados internos y extranjeros. Esto reducirá el sesgo contra las exportaciones del sistema de incentivos que entorpece la expansión de éstas al favorecer las ventas en mercados internos sumamente protegidos y contribuirá a la asignación eficiente de los nuevos recursos de inversión.

Así, pues, abordar el problema de la crisis de la deuda exige el desplazamiento de una estrategia para el desarrollo orientada hacia dentro a otra orientada hacia el exterior que proporcione incentivos similares a las exportaciones y a la sustitución de importaciones. La aplicación de esa estrategia promoverá el crecimiento económico en América Latina, el que se ha visto obstaculizado por políticas cambiarias y comerciales inadecuadas características de una estrategia para el desarrollo orientada hacia el interior—en el pasado (capítulo 1).

La adopción de tipos de cambio competitivos y el otorgamiento de incentivos similares a la producción destinada a los mercados internos y extranjeros estimulará las exportaciones así como la sustitución eficiente de importaciones. En el sector primario se pueden llevar a la práctica las posibilidades de sustitución de importaciones si se reduce el actual sesgo del sistema de incentivos contra tales actividades. Las actividades no protegidas y las amparadas por un bajo nivel de protección en el sector manufacturero también resultarán beneficiadas de la aplicación de una política de tipos de cambio competitivos, como se postula más adelante. Al propio tiempo, las exportaciones de manufacturas permitirán que tenga lugar una sustitución de importaciones mediante la explo-

tación de las economías de escala. Por otra parte, la especialización dentro de la industria permite el desarrollo paralelo de las exportaciones y la sustitución de importaciones a través de la división internacional del proceso de producción, lo que entraña el intercambio de piezas de repuesto, componentes y accesorios, así como de productos acabados a través de transacciones comerciales.

Por consiguiente, la orientación hacia el exterior constituye un enfoque de doble acción, de conformidad con el cual la expansión de las exportaciones y la sustitución de importaciones propician el logro de mejoras en la balanza de pagos y el crecimiento económico. Ese ha sido el caso en el período ulterior a 1973 de conmociones externas, cuando tuvo lugar más sustitución de importaciones en los países en desarrollo de orientación hacia el exterior que en los de orientación hacia el interior (Balassa, 1986a).

Una estrategia para el desarrollo orientada hacia el exterior ofrece varias ventajas, la primera de las cuales es que asegura la asignación de recursos de acuerdo con la ventaja comparativa, lo cual no es posible con un nivel elevado de protección. También contribuye a la explotación de las economías de escala al superar las limitaciones de los mercados nacionales y permite el logro de tasas más elevadas de utilización de la capacidad mediante incrementos de la producción. El estímulo, por una parte, y la amenaza, por la otra, de la competencia extranjera crean alicientes para la introducción de mejoras tecnológicas. La orientación hacia el exterior conduce a niveles más altos de ahorro interno (véase el capítulo 1).

Estas consideraciones tienen pertinencia particular para los países pequeños y medianos de América Latina, pero también se aplican a los países más grandes. Brasil, por ejemplo, se benefició en grado considerable de una orientación hacia el exterior más acentuada después de 1966, del mantenimiento de incentivos a la exportación y de tipos de cambio competitivos después de 1973, cuando se volvió a estimular la sustitución de importaciones en la producción de bienes intermedios.

El producto interno bruto de Brasil es menor que el de Canadá, y el PIB de toda América Latina es inferior al de Alemania Occidental. Sin embargo, tanto para Canadá como para Alemania, el comercio exterior es muy importante, ya que las exportaciones de bienes y servicios representan el 29 por ciento del PIB del Canadá y el 36 por ciento del de Alemania. La relación corres-

pondiente es del 13 por ciento para América Latina y del 11 por ciento para Brasil (Banco Mundial, 1986). Una orientación hacia el exterior más acentuada permitiría elevar esa relación, con efectos favorables para las economías latinoamericanas.

### *La Política Cambiaria\**

Tipos de cambio competitivos son cruciales para el desarrollo económico futuro de los países latinoamericanos. La experiencia de la posguerra de esos países indica que las monedas sobrevaloradas y las fluctuaciones de su valor real desalientan las exportaciones, generan presiones en favor de la protección de las importaciones y engendran la fuga de capitales. Por el contrario, la adopción de tipos de cambio competitivos contribuye a la expansión de las exportaciones y permite reducir la protección de las importaciones al mismo tiempo que crea las condiciones previas para revertir las fugas de capital.

Las reformas llevadas a cabo por Brasil a mediados de la década de 1960 son una prueba a ese propósito. Después de una década de deficiente desempeño de las exportaciones, la considerable devaluación de la moneda y la adopción de un régimen cambiario flexible propiciaron la rápida expansión de las exportaciones al tiempo que se liberalizaron las importaciones.

Esas medidas promovieron las exportaciones primarias no tradicionales y, en particular, las de manufacturas de Brasil. Entre 1966 y 1973, el valor en dólares per cápita de las exportaciones de manufacturas aumentó diez veces, aunque hay que reconocer que se partió de una base muy baja. Argentina y Colombia también llevaron a cabo reformas de política durante ese período, las que condujeron a la rápida expansión de las exportaciones (véase el cuadro 1.3).

Después de 1973 Brasil hizo ajustes en el tipo de cambio que compensaron la inflación interna y, salvo en 1981-82, dejó que se depreciara el tipo de cambio efectivo real.<sup>2</sup> Esa política ayudó a

2. Los índices del tipo de cambio efectivo real, de los que se informa en el cuadro 2.1, se han calculado ponderando los promedios de los tipos de cambio nominales con su participación en el comercio, ajustados para tener en cuenta

Brasil a ganar participación en el mercado para sus exportaciones primarias no tradicionales y de manufacturas, que también se beneficiaron de los incentivos a la exportación.

En consecuencia, entre 1973 y 1983, las exportaciones per cápita de bienes manufacturados de Brasil se quintuplicaron con creces en términos de dólares.<sup>3</sup> En América Latina ese desempeño fue igualado sólo por Chile y Uruguay, los que adoptaron tipos de cambio ajustados a la realidad y se enfocaron hacia el exterior después de 1973.<sup>4</sup> Los aumentos fueron mucho más pequeños en los demás países latinoamericanos, en los que los ajustes en el tipo de cambios no bastaron en general para compensar la inflación interna (véase el cuadro 2.1). Los países centroamericanos, que no devaluaron en consonancia con la inflación, tuvieron una experiencia similar.

En 1979-81, los países del Cono Sur trataron de utilizar el tipo de cambio como un mecanismo anti-inflacionario al no recurrir a la devaluación para compensar las alzas en los precios internos. La resultante sobrevaloración de la moneda restringió las exportaciones y promovió las importaciones, lo que con el tiempo hizo precisa una fuerte devaluación de la moneda a fin de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos. Como consecuencia se aceleró de nuevo la inflación, en tanto que los países en cuestión sufrieron los efectos desfavorables de la cuantiosa deuda que habían acumulado y de los descensos en las industrias productoras de bienes comerciables.

La sobrevaloración de la moneda tuvo consecuencias similares

---

los cambios en los precios al por mayor en el país y en el extranjero. A este propósito se prefieren los precios al por mayor, ya que el índice de precios al consumidor también cubre servicios que no entran en el comercio internacional. Al propio tiempo, para adoptar decisiones en materia de política, sería conveniente refinar esos índices ajustándolos para tener en cuenta cambios en los impuestos indirectos, eliminándose los bienes no comerciables y utilizándose ponderaciones que reflejen posiciones competitivas internacionales.

3. Obsérvese que el valor unitario medio de los bienes manufacturados exportados por los países en desarrollo se elevó en el 58 por ciento entre 1973 y 1983, en tanto que el incremento había sido del 55 por ciento entre 1966 y 1973 (Naciones Unidas, *Statistical Yearbook* y *Monthly Bulletin of Statistics*, varios números).

4. Sin embargo, hacia el final del período la apreciación del tipo de cambio real dio lugar a que se deteriorara el desempeño de las exportaciones en los dos países.

en México en los primeros años de la década de 1980 y, aunque las devaluaciones subsiguientes dieron lugar a que se produjeran incrementos considerables en las exportaciones de productos no combustibles, se produjo un movimiento inverso después de mediados de 1984 al tiempo que llegaba a sobrevalorarse de nuevo el tipo de cambio.<sup>5</sup> A su vez, las grandes devaluaciones llevadas a cabo a fines de 1985 y comienzos de 1986 ejercieron de nuevo efectos favorables en las exportaciones mexicanas.

Las fluctuaciones en el tipo de cambio efectivo real tienden a desalentar las exportaciones toda vez que crean incertidumbre en cuanto al futuro. Por consiguiente, la estabilidad en el tipo de cambio real es una condición previa para el continuado desempeño favorable de las exportaciones, como lo revela la experiencia de Brasil después de 1966.

Otra consideración más es que la sobrevaluación de la moneda intensifica las presiones protecciónistas. Este es un hecho bien sabido derivado de la experiencia de los Estados Unidos, los países del Cono Sur y México. Después de la apreciación de su tipo de cambio real, Argentina y Uruguay no sólo cancelaron sus reducciones arrancelarias programadas, sino que además volvieron a elevar los aranceles; Chile los elevó de un arancel uniforme del 10 por ciento al 25 por ciento, y México dio reversa en la liberalización de las importaciones y aumentó los aranceles.

Una consecuencia especialmente perniciosa de la sobrevaluación de la moneda es la fuga de capitales. Según los informes que se tienen, Argentina perdió alrededor de 20.000 millones de dólares, Venezuela unos 25.000 millones y México se calcula que 35.000 millones, a través de la fuga de capitales entre 1973 y 1982 (Dooley *et al.*, 1986). Venezuela sufrió pérdidas adicionales en 1983 y México en 1984-85, cuando sus tipos de cambio llegaron a sobrevalorarse de nuevo, aunque la magnitud de la pérdida es objeto de controversia.<sup>6</sup> Además, una porción apreciable de la salida de capitales

5. El Banco de México informa que el valor en dólares de las exportaciones de productos no combustibles de México se incrementó en el 36 por ciento entre el primer semestre de 1972 y 1974, y se redujo en el 14 por ciento en el curso de los 12 meses siguientes.

6. De este modo se impugnan las estimaciones aparecidas en la publicación de Morgan Guaranty Trust, *World Financial Markets* (marzo de 1986).

**Cuadro 2.1 Tipos de cambio efectivos reales**  
(1976-78 = 100)

País	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Argentina	92,1	105,2	98,6	87,2	118,9	90,3	110,2
Brasil	92,0	95,6	103,9	103,0	103,3	98,6	97,9
Chile	67,3	51,1	44,3	86,7	113,2	99,4	92,7
Colombia	112,6	114,1	115,8	109,7	112,6	106,8	96,1
Ecuador	126,4	128,0	136,2	123,4	114,7	103,3	101,8
México	91,9	94,9	95,4	92,1	90,4	93,9	105,2
Perú	74,5	75,7	83,0	82,5	74,6	79,8	94,4
Uruguay	86,4	106,2	94,8	84,4	96,6	101,1	99,9
Venezuela	98,2	99,5	106,7	109,3	104,6	101,2	98,1

*Nota:* Tipos de cambio ponderados con respecto al comercio, ajustados para tener en cuenta los cambios en los precios al por mayor en el país y en el extranjero, excepción hecha de Chile donde se utilizó el índice de precios al consumidor ajustado hasta 1975, debido a la falta de confiabilidad de los índices de precios al por mayor correspondientes al período. (Un aumento en el índice representa una depreciación, un descenso una apreciación, de los tipos de cambio real efectivo.)

*Fuente:* FMI, *International Financial Statistics*, varios números.

de México se ha invertido, según se informa, en empresas más permanentes en los Estados Unidos.<sup>7</sup>

El monto de fondos que nacionales del país mantienen en el extranjero puede que represente la mitad de la deuda externa de la Argentina, más de dos quintas partes de la de México, y tal vez se aproxime al total de la deuda externa de Venezuela. Por consiguiente, revertir la fuga de capitales privados reviste la mayor importancia para esos países. Si bien la fuga de capitales ha sido menos grave en otros países principales de América Latina, existe la amenaza de que se produzca un flujo hacia el exterior si el tipo de cambio se desajusta.

La experiencia muestra que los países latinoamericanos han utilizado a menudo el tipo de cambio para fines distintos de los de hacer que sus productos sean competitivos en los mercados mundiales y que su balanza de pagos alcance una situación de

7. *The Wall Street Journal*, 11 de octubre de 1985.

1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
99,4	75,7	67,5	75,6	115,2	103,6	95,7	129,4
103,5	114,9	127,6	103,8	98,3	115,7	109,2	109,6
107,8	98,5	83,8	75,3	83,9	90,5	91,4	103,8
97,1	94,7	95,9	88,9	81,1	79,8	85,3	95,8
95,0	97,5	105,1	102,3	103,0	130,5	152,1	131,2
100,9	96,7	89,0	80,1	115,0	121,0	100,3	98,0
125,9	124,1	114,0	96,5	92,4	100,3	101,1	121,0
99,0	84,7	77,6	73,7	76,9	105,3	96,5	95,4
100,7	104,2	98,6	89,5	81,8	76,6	106,7	96,3

equilibrio. Los objetivos a los que aspiraban incluían la estabilidad del tipo de cambio nominal por razones de prestigio nacional y de confianza, pero ésta fue socavada al elevarse los precios con más rapidez en el país que en el extranjero. El tipo de cambio también se utilizó como instrumento para controlar la inflación, pero la sobrevaluación resultante de la moneda se tradujo en incrementos de las importaciones y en pérdidas de participación en el mercado de exportación, elevándose de nuevo los precios al hacerse inevitable la devaluación.

Es necesario, por tanto, que los tipos de cambio real se ajusten a la realidad y sean estables, a fin de asegurar la rápida expansión de las exportaciones, la sustitución eficiente de las importaciones y de evitar la fuga de capitales.<sup>8</sup> Las transacciones de mercaderías, así como el turismo y otros servicios, han demostrado ser sumamente sensibles al tipo de cambio, tanto en dirección ascendente como descendente. En México el comercio fronterizo y las

8. En un informe reciente de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) se subraya también la importancia de establecer y mantener un tipo de cambio competitivo, agregándose que «la reacción de las actividades de exportación y sustitución de importaciones es sensible no sólo al nivel real del tipo de cambio, sino también a su estabilidad» (1986, pág. 34). En el informe se señala además la importancia de cambiar de manera radical la dirección de la fuga de capitales privados.

industrias maquiladoras, en las que se procesan para reexportación insumos elaborados en los Estados Unidos, los que se incluyen entre los rubros de servicios, son particularmente sensibles a las modificaciones en el tipo de cambio.

En la presente situación de deuda externa considerable, elevado nivel de desempleo y exceso de capacidad en América Latina, reviste importancia particular asegurar el ajuste a través del crecimiento económico y cambiar en sentido inverso la salida de capital privado. En consecuencia, los países latinoamericanos, al adoptar una política de tipos de cambio competitivos, procederán adecuadamente si devalúan en escala suficiente para tomar en cuenta el cambio de una situación de continuo aumento de la deuda externa a otra en que deben hacer frente a pagos por intereses.

Brasil ha aplicado con resultados satisfactorios una política de tipos de cambio competitivos en reacción a la crisis de la deuda. Su déficit anterior en el comercio de mercancías se transformó en un superávit de 12.000 millones de dólares en 1985 al depreciarse su tipo de cambio en términos reales en un 11 por ciento entre 1982 y 1985. Y si bien al principio la aplicación de restricciones a la importación contribuyó al logro de mejoras en la cuenta comercial del Brasil, después aumentó en importancia la expansión de las exportaciones. Como consecuencia de las medidas aplicadas, Brasil ha reanudado su crecimiento económico, con un aumento del 4,8 por ciento en el producto interno bruto en 1984, el 7 por ciento en 1985, y para 1986 se prevé una tasa de crecimiento similar.

Una vez que se ha establecido un tipo de cambio apropiado, los gobiernos deben asumir un compromiso creíble de que el tipo de cambio no volverá a desviarse. Ese compromiso puede asumirse mediante el establecimiento de normas de decisión automática para modificar el tipo de cambio en el futuro. Esas modificaciones deben fundamentarse en las tasas relativas de inflación en el país y en el exterior, efectuándose ajustes adicionales si se producen cambios estructurales en la balanza de pagos del país. Un caso ilustrativo es el acentuado descenso de los precios del petróleo a principios de 1986, el que redujo en medida considerable los ingresos por concepto de exportación de Ecuador, México y Venezuela.

En las condiciones de hoy en día, los tipos dobles de cambio

pueden hacer las veces de válvula de seguridad para los países latinoamericanos como lo hicieron, por ejemplo, en Bélgica durante el período de la posguerra. Pero la experiencia muestra que no se pueden mantener durante mucho tiempo grandes diferencias en los tipos de cambio. La experiencia de México en 1985 ilustra los efectos adversos que produce un margen amplio entre el tipo del mercado paralelo y el tipo de cambio oficial. Ese margen actúa en contra de las actividades que reciben un tipo de cambio menos favorable, invita a la evasión, y crea expectativas de una devaluación adicional que desalienta las exportaciones y estimula las importaciones.

De manera similar deben evitarse diferencias grandes entre el tipo de cambio del mercado paralelo y el tipo de cambio oficial y, en países como México y Venezuela, donde los movimientos de capital eluden en gran medida el control, sería conveniente la unificación de los tipos de cambio a corto y mediano plazo. Esta también es una meta apropiada a largo plazo para los demás países.

Una política de tipos de cambio competitivos necesitaría ir acompañada de políticas macroeconómicas apropiadas con objeto de asegurar el movimiento de recursos hacia las industrias de exportación y de sustitución de importaciones y de prevenir la aceleración de la inflación. Aparte de las medidas monetarias, la utilización de recursos por el sector público debe limitarse, a restringir su déficit operativo, sobre todo mediante la reducción de los gastos ordinarios y el mejoramiento de la operación de las empresas públicas al mismo tiempo que se salvaguardarían los servicios sociales esenciales.

La reducción del déficit del sector público afectaría desfavorablemente a algunas personas, pero se obtendrían beneficios importantes a medida que mejoren las condiciones en los mercados financieros. Los déficit más bajos de operación harán descender los pagos de intereses sobre la deuda pública retenida por nacionales, reduciéndose en consecuencia las necesidades financieras del sector público y liberándose recursos para el sector privado.

En último término, pero no menos importante, una política de tipos de cambio competitivos permitiría la liberalización necesaria de las importaciones para satisfacer las necesidades de importación de los países latinoamericanos, aumentar la competencia en los mercados internos y reducir la tendencia del sistema de incentivos

en contra de las exportaciones. Esta última observación nos lleva a la cuestión de los incentivos relativos a las exportaciones y la sustitución de importaciones.

### *Incentivos a las Exportaciones y a la Sustitución de Importaciones*

La adopción de una política de tipos de cambio competitivos dará a los productores latinoamericanos incentivos para las exportaciones y la sustitución de importaciones. Pero las exportaciones no crecerán con rapidez si se pueden obtener altos niveles de utilidades (y una vida fácil) en mercados internos altamente protegidos. Como se muestra en el capítulo 1, el sesgo en contra de las exportaciones en un sistema de incentivos asociado con un nivel elevado de protección ha sido adverso a la expansión de las exportaciones, en tanto que el otorgamiento de incentivos similares a las exportaciones y a la sustitución de importaciones han contribuido en gran medida al crecimiento de las exportaciones.

En América Latina se han reconocido cada vez más las desventajas de una protección elevada a las importaciones. Esto se aprecia con claridad en una evaluación reciente hecha por la CEPAL (1985a, pág. 5) de las políticas aplicadas en el período de la posguerra:

Una política que era bastante común era la de establecer un vínculo estrecho entre el desarrollo industrial y el mercado interno, sin combinar esto con la conquista de los mercados externos. Esta política, que se puede entender a la luz de la génesis del proceso en América Latina y de las condiciones que prevalecían a la sazón en el escenario internacional, fue prorrogada demasiado tiempo y en última instancia contribuyó al empeoramiento de los problemas de la balanza de pagos de muchos países. Una de las razones principales de esto fue que la protección fue excesiva, demasiado general y demasiado prolongada.

Parece estar surgiendo entonces el consenso acerca de la necesidad de reducir la protección a las importaciones a fin de asegurar la asignación eficiente de recursos y de promover las exportaciones y el crecimiento económico. Ese consenso parece desaparecer, sin embargo, una vez que se consideran medidas específicas de liberalización del comercio.

Esto se debe en gran parte a que políticas anteriores de protección a ultranza han permitido que industrias protegidas operen con elevados costos y utilidades. Poderosos intereses creados se oponen naturalmente a que se introduzcan cambios en esas políticas. Sin embargo, el objetivo esencial a largo plazo es eliminar el sesgo contra las exportaciones y proporcionar incentivos iguales a éstas y a la sustitución de importaciones.

### *Incentivos a las Exportaciones*

A fin de igualar el tratamiento de las exportaciones y la sustitución de importaciones, sería necesario suministrar subsidios a las exportaciones a tasas similares a las de la protección de las importaciones.<sup>9</sup> Esta alternativa, sin embargo, se contradice con las normas internacionales que no tratan de manera simétrica la protección de las importaciones y los subsidios a las exportaciones. Los países en desarrollo pueden aplicar medidas de protección a las importaciones sin invocar represalias, pero sus subsidios a las exportaciones están sujetos a medidas compensatorias en los países desarrollados en industrias afectadas adversamente por aquellos.

Hay una larga historia de medidas compensatorias contra los subsidios a las exportaciones, en particular en Estados Unidos. En las negociaciones de la Ronda de Tokio, Estados Unidos hizo que la aplicación de los derechos compensatorios estuviera supeditada a la presentación de prueba de daño derivado de los subsidios a las exportaciones concedidos por países que suscribieron el código de subsidios, pero está utilizando canales bilaterales para hacer que los países en desarrollo eliminan gradualmente sus subsidios a las exportaciones. La Comunidad Económica Europea (CEE) también ha venido utilizando en grado creciente medidas compensatorias.

Por consiguiente, los países latinoamericanos procederán ju-

9. Según la CEPAL, «idealmente el incentivo concedido a las exportaciones debería ser equivalente a la protección arancelaria otorgada a la sustitución de importaciones. Esto implica, como primera aproximación, que el subsidio a la exportación de un bien determinado debe ser equivalente a la tasa arancelaria que protege a ese bien en el mercado interno» (1986, pág. 36).

ciosamente si limitan los incentivos a las exportaciones a medidas que sean aceptables de conformidad con las normas del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Estas incluyen la entrada libre del pago de derechos de insumos importados destinados a la producción de exportaciones y el reembolso de los derechos de importación y de los impuestos indirectos pagados en las etapas iniciales de fabricación. Al mismo tiempo debe asegurarse el reembolso pleno en términos reales, efectuándose un ajuste para tener en cuenta la inflación.

Asimismo, a los exportadores se les debe conferir el derecho de importar libremente todos los insumos, aún en el caso de que se tengan disponibles sustitutos internos. Aparte del Brasil y Colombia, los países latinoamericanos conceden ese privilegio sólo a los exportadores situados en zonas de libre comercio, a las que en general no se les permite vender en el mercado interno. Además, la experiencia de los países del Lejano Oriente indica que el extender ese privilegio a los productores internos de insumos destinados a la producción de exportaciones (exportaciones indirectas) promueve las exportaciones y estimula la utilización de insumos internos toda vez que reduce los costos. Por lo tanto, sería deseable su adopción por los países latinoamericanos.

La libertad de elección entre insumos internos e importados para los exportadores directos e indirectos sitúa a éstos en condiciones de libre comercio. Sin embargo, debido a la protección de los mercados internos subsistiría un sesgo contra a las exportaciones y en favor de la sustitución de importaciones. Por consiguiente, se necesitan incentivos adicionales a las exportaciones, pero que eviten represalias por parte de los países desarrollados.

Se pueden llevar a la práctica, sin riesgo de provocar represalias, medidas de promoción de las exportaciones, como el establecimiento de servicios de información, el financiamiento de ferias comerciales y la concesión de tratamiento tributario favorable a los gastos de comercialización en que se pueda incurrir. Además, dentro de los límites aceptables de conformidad con las normas internacionales, se pueden proporcionar créditos y garantías a la exportación. Los créditos a la exportación pueden asumir la forma de prefinanciamiento, el descuento del facturas de exportaciones, concesión de préstamos a mediano plazo para la venta de bienes de capital, y créditos a largo plazo para inversión en actividades de exportación.

Las exportaciones latinoamericanas también se han visto entorpecidas por otras modalidades de "daños auto-infligidos", en forma de un cúmulo de procedimientos administrativos que impiden la expansión de las exportaciones. Algunos de esos procedimientos están relacionados con los controles cambiarios. Otros, como las licencias de exportación, pueden exigir el demostrar que los suministros internos no son afectados por las exportaciones y que los productos en cuestión no son de importancia "estratégica." Debe ponerse término a esos controles.

También deben simplificarse las regulaciones que afectan a los exportadores. Los países del Lejano Oriente y Turquía son posibles modelos, ya que sus gobiernos tienen por mira facilitar las exportaciones. Esto es parte de una mentalidad de exportación, en que los exportadores saben que van a recibir ayuda en sus esfuerzos, que éstos no van a ser entorpecidos.

Una cuestión final se refiere a la disponibilidad de infraestructura para las actividades de exportación. La situación varía de un país a otro, pero en varios países latinoamericanos las políticas de sustitución de importaciones significaron, de hecho, falta de interés por la infraestructura orientada hacia la exportación. Es necesario desplegar esfuerzos especiales para crear puertos, desarrollar transporte marítimo y vial, construir instalaciones de manipulación y almacenamiento, así como redes de comunicación. Los proyectos de infraestructura para las exportaciones tienden a tener tasas elevadas de rentabilidad social, lo que hace de ellos buenos candidatos para recibir financiamiento del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### *Protección a las Importaciones*

Las tasas de protección a las importaciones en América Latina en la actualidad superan por mucho los incentivos a la exportación que se pueden proporcionar sin invitar a que los países desarrollados tomen represalias. Así, pues, es necesario reducir la protección a las importaciones, tanto para alentar las exportaciones como para disminuir el costo económico de la protección. Esos objetivos se cumplirían mejor mediante la simplificación del sistema de pro-

tección que a menudo refleja medidas pasadas tomadas en épocas diferentes y para objetivos distintos.

Los países latinoamericanos han hecho varios intentos por liberalizar y simplificar la protección a las importaciones. Su experiencia muestra que el éxito depende esencialmente del mantenimiento de tipos de cambio ajustados a la realidad. Así, la sobrevaloración del tipo de cambio dio lugar a una reversión en la liberalización de las importaciones en los países del Cono Sur y en México. Por el contrario, la devaluación del tipo de cambio en el Brasil permitió obtener reducciones sustanciales en la protección a las importaciones a mediados de la década de los sesenta.

La adopción de tipos de cambio competitivos brinda la oportunidad de disminuir la protección a las importaciones en América Latina. Esto puede asumir la forma de una devaluación compensada, en que las reducciones en las tasas de protección contrarrestan los aumentos en los precios internos de las importaciones resultantes de una devaluación. La aplicación de tales medidas promovería las exportaciones así como la sustitución de importaciones en industrias que están protegidas o que tienen tasas bajas de protección al tiempo que limitaría las alzas de los precios internos.<sup>10</sup>

Una devaluación lo bastante grande permitiría eliminar la protección a las importaciones. Ahora bien, en la presente situación de América Latina esa alternativa encontraría dificultades prácticas para llevarse a efecto. Crearía problemas de financiamiento para el sector público y para las empresas privadas que tienen una deuda externa sustancial al incrementar el valor en moneda interna de la deuda y ocasionaría un grado considerable de desarticulación en industrias con alto nivel de protección que necesitan tiempo para ajustarse.

En consecuencia, la liberalización y simplificación de la protección tendría que llevarse adelante de acuerdo con un programa

---

10. Expuesto de manera más precisa, la producción aumentará en aquellos sectores en que la tasa inicial de protección fue inferior a la tasa de devaluación, de modo que no se puede proporcionar compensación plena a través de reducciones en la protección (por ejemplo, si la moneda se devalúa en el 20 por ciento y la tasa inicial de protección fue del 8 por ciento, los precios se elevarán en el 12 por ciento, proporcionándose incentivos así a la producción interna. Por otra parte, los precios internos de productos con una tasa inicial de protección del 20 por ciento o mayor no cambiarían).

bien concebido, diseñado para minimizar las dificultades del ajuste y superar la oposición de los intereses creados que se beneficiaron de un nivel elevado de protección en el pasado. Ese programa incluiría el reemplazo de las restricciones cuantitativas a las importaciones por aranceles, reducciones en el nivel medio de protección y un avance hacia la uniformidad en los niveles de protección por sectores.

Los gobiernos latinoamericanos deben expresarse sin ambigüedad acerca de los dos puntos siguientes:

- que asumen un compromiso con el programa de liberalización de las importaciones y que resistirán la presión que se ejerza contra él por los intereses creados, y
- que pese a los beneficios efectos económicos de la liberalización de las importaciones, en lo general algunas áreas y actividades económicas resultarán adversamente afectadas.

Sería necesario asignar prioridad máxima al reemplazo de restricciones cuantitativas a las importaciones por aranceles. Las restricciones cuantitativas se pueden aplicar con provecho en situaciones de emergencia, pero su utilización continuada impone un costo a la economía nacional que tiende a aumentar con el nivel de desarrollo industrial.

En principio de cuentas, los efectos protectivos de las restricciones cuantitativas son difíciles de determinar mientras que la tasa arancelaria indica *ipso facto* el grado de protección. Asimismo, la adopción de decisiones caso por caso, al proporcionar licencias de importación, crea incertidumbre para el usuario, lo que no ocurre con los aranceles. Por otra parte, los aranceles tienen un costo administrativo más bajo y contribuyen a los ingresos del gobierno, en tanto que la diferencia entre el precio interno y el extranjero la percibe el importador de conformidad con la licencia de importación. Tales utilidades derivadas de las cuotas, que reflejan la escasez de importaciones, pueden dar lugar a la «congestión» en una industria cuando las empresas inician negocios sólo para compartir las utilidades de las cuotas y pueden incitar al cohecho para obtener licencias de importación.

Estas consideraciones señalan la necesidad de utilizar aranceles en lugar de restricciones cuantitativas a las importaciones para la

protección de las industrias nacionales.<sup>11</sup> Sin embargo, se plantea la cuestión de si deben aumentarse los aranceles a fin de compensar a los productores internos por pérdida de la protección cuantitativa de las importaciones. Esta alternativa tiene algunas desventajas serias. Por una parte, los productores pueden clamar por la aplicación de aranceles superiores a la protección proporcionada por las restricciones cuantitativas y sus reclamaciones serán difíciles de evaluar dados los problemas en la medición de los efectos de las cuotas en la elevación de los precios. Por otra parte, aranceles más altos pueden ser difíciles de reducir más tarde, cuando quedan cimentados en el sistema de protección de las importaciones, a menos que se adopten disposiciones para eliminar la protección adicional de los aranceles al cabo de un período determinado. En México, por ejemplo, el reemplazo de una parte sustancial de sus restricciones cuantitativas a las importaciones por aranceles más altos y la imposición en julio de 1985 de precios de referencia de las importaciones aparentemente han incrementado el nivel global de protección.

Las restricciones cuantitativas a las importaciones deben eliminarse de acuerdo con un calendario determinado de antemano, dándose aviso y tiempo suficientes para proceder al ajuste. Debería asignarse la prioridad principal a la liberación de las importaciones de insumos para la producción de exportaciones, incluidas las materias primas y los bienes intermedios, así como maquinaria. Esto podría ir seguido de la liberalización de la importación de los insumos utilizados en la producción para los mercados internos. En la siguiente etapas se liberalizarían las importaciones de bienes de consumo, y los últimos serían los artículos suntuarios.

La eliminación gradual de las restricciones cuantitativas a las importaciones podría fijarse en un período de tres a cinco años, lo que dependería de las condiciones económicas existentes a la sazón.

11. Después de reemplazar las restricciones cuantitativas con aranceles, el problema de dumping se puede abordar con la aplicación de derechos antidumping. Ahora bien, a fin de impedir que los derechos antidumping lleguen a convertirse en una cobertura para una mayor protección de las importaciones, los procedimientos para su aplicación deben ajustarse a las normas internacionales. En particular deben exponerse con toda claridad tanto el sentido de las prácticas de comercio desleal como el procedimiento para obtener compensación; los importadores deben poder apelar las decisiones, y la compensación debería limitarse a recargos temporales.

Esa eliminación sería complementada en forma apropiada mediante la reforma arancelaria dirigida a reducir el nivel de los aranceles y simplificar su estructura.

La reforma llevaría consigo, en primer lugar, la fijación de un tope arancelario a un nivel que no proteja en grado excesivo a la industria interna. De acuerdo, también en este caso, con la situación económica existente, el tope se podría fijar entre el 15 por ciento y el 20 por ciento, al que se llegaría al cabo de un período de, tal vez, cinco años. También deberían reducirse las diferencias en aranceles entre industrias, con el objetivo final de igualar la protección efectiva (la protección del valor agregado) entre dichas industrias.

El tope arancelario también debería aplicarse a los artículos suntuarios para no alentar su producción interna. Esos artículos, por el contrario, deberían gravarse con un impuesto sobre las ventas, independientemente de si el origen de los artículos es nacional o extranjero.

El ingreso proveniente del impuesto sobre las ventas compensaría al gobierno la pérdida de ingreso ocasionada por las reducciones arancelarias sobre los artículos suntuarios. También sería necesario elevar los impuestos indirectos para contrarrestar los efectos desfavorables en los ingresos producidos por los aranceles más bajos. Pero la magnitud de la pérdida sería limitada en razón de los aumentos en el volumen de importaciones y de que el contrabando sería sustituido por la importación legal en reacción a las reducciones arancelarias.

Podría proporcionarse temporalmente protección adicional a nuevas actividades industriales, a las «industrias incipientes». Esa protección se concedería en escala decreciente con el tiempo a fin de proporcionar aliciente para introducir mejoras en las operaciones y reducir los costos. Si lo permiten razones de índole presupuestaria, las industrias incipientes deben recibir subsidios a la producción en que se ofrezcan incentivos iguales, bien sea que la producción se destine a los mercados internos o a los de exportación, de otro modo podrían emplearse recargos arancelarios temporales.

La adopción de tipos de cambio competitivos y la reducción de las tasas de protección a las importaciones, aparte de atenuar el sesgo en contra de las exportaciones de manufacturas estimularán las actividades primarias que pueden orientarse hacia los mercados internos o los extranjeros. Esto, a su vez, lleva a la cuestión de

los incentivos relativos a las actividades primarias y a las manufactureras.

### *Incentivos a las Actividades Primarias y a las Manufactureras*

Al evaluar los incentivos relativos a las actividades primarias y a las manufactureras, es necesario prestar atención por separado a los productos de exportación sujetos a convenios internacionales o a restricciones cuantitativas en el exterior. Un país al que se le asigna una cuota en un convenio internacional puede fijar un impuesto a la exportación en un nivel en que la producción iguala a la cuota más el consumo interno. En los países latinoamericanos esa será la política apropiada en lo que se refiere al café, el cacao y el petróleo, a condición de que los convenios internacionales sean efectivos.

También se ha sugerido el establecimiento de impuestos a la exportación en el caso de países que son grandes proveedores de un producto determinado, de tal modo que los cambios en el volumen de exportación afectarían en grado importante al precio del mercado mundial. Sin embargo, aparte del café en el Brasil, producto que ha sido objeto del Convenio Internacional del Café, no hay productos básicos en que un país individual de América Latina, o incluso todos los países de la región que actuaran en forma mancomunada, pudiera obtener beneficio de la aplicación de un impuesto a la exportación. Esta conclusión también se aplica a medidas conjuntas adoptadas por todos los países en desarrollo, siendo las únicas excepciones importantes las bebidas tropicales y el petróleo.

Existen restricciones cuantitativas a las importaciones de ciertos productos básicos agrícolas exportados por América Latina a varios países desarrollados. Pero los impuestos a la exportación no serían apropiados en tanto que otros mercados extranjeros estén extensos de esas restricciones. Esta conclusión es valedera en el caso de Argentina, por ejemplo, donde los impuestos al trigo y a la carne de vacuno han disminuido la competitividad internacional de los productores nacionales.

Consideraciones similares se aplican a los textiles y las prendas

de vestir, productos con respecto a los cuales los países latinoamericanos no han podido en general llenar sus cuotas. Sin embargo, una vez que se logre llenar las cuotas, los derechos de cuota podrían subastarse entre empresas nacionales.

Con pocas excepciones, por lo tanto, los impuestos a la exportación no serán apropiados toda vez que obstaculizan la asignación eficiente de recursos económicos y desalientan las exportaciones. Estas consecuencias desfavorables son especialmente obvias en la agricultura, donde los impuestos a la exportación se han utilizado a menudo para recaudar ingresos en detrimento de la producción interna y las exportaciones.

Los impuestos sobre la tierra son más apropiados a los efectos de captación de ingresos. Esos impuestos se utilizaron con buenos resultados en países europeos en una etapa comparable de desarrollo económico. Ofrecen la ventaja importante de estimular incrementos en la producción, lo cual realza la capacidad del agricultor para pagar impuestos no vinculados al volumen de producción.

Los incentivos agrícolas han mostrado que influyen en grado importante en la producción del sector. Esto tal vez explique el hecho de que si bien los países latinoamericanos tienen ciertas ventajas naturales sobre los asiáticos, han tenido menos éxito en cuanto a expandir la producción agrícola.

En 1983 la producción agrícola per cápita excedió al promedio de 1961-65 en sólo el 7 por ciento en Sudamérica, y quedó por debajo de ese nivel en el 3 por ciento en México, en tanto que en Asia se registró un incremento del 24 por ciento.<sup>12</sup> En el mismo período se deterioró acentuadamente la balanza comercial de América Latina en la agricultura.

También dentro de América Latina el rendimiento agrícola parece estar relacionado con los incentivos. Donde más se incrementó la producción per cápita fue en Brasil, que ya tenía un régimen de incentivos favorable para la agricultura, y se contrajo en México, donde la discriminación contra la agricultura fue en aumento con el paso del tiempo y donde el tipo de cambio fue a menudo desfavorable. El descenso mayor ocurrió en Perú, donde

12. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Production Yearbook*, varios números.

la desarticulación debida a la reforma agraria emprendida bajo los gobiernos militares agravó los efectos adversos de la protección industrial.

Por lo tanto, debe reducirse la discriminación contra la agricultura en el sistema de incentivos de América Latina. Ese objetivo se alcanzaría mediante la adopción de un tipo de cambio competitivo, la disminución de la protección industrial, y la eliminación de los impuestos a la exportación de productos distintos de los sujetos a convenios internacionales.

Cabe señalar al mismo tiempo que también en la agricultura existen actividades incipientes y que es necesario apoyarlas. Ese apoyo se puede prestar en forma de semillas mejoradas, servicios de extensión, y trabajos de investigación patrocinados por el gobierno que beneficiarían a todos los productores de productos básicos.<sup>13</sup>

### *El Control de Precios*

La agricultura también ha sufrido los efectos del control de precios en varios países latinoamericanos. Aunque el control de precios se ha considerado un instrumento de política social, en realidad ha reflejado el poder político de los intereses urbanos y ha oprimido al segmento rural pobre. El control de precios agrícolas, además de desalentar la producción, de conducir al aumento de las importaciones de productos alimenticios en países como México y Perú, ha inducido a la gente a dejar los predios para vivir en las ciudades y en el extranjero.

El control de precios también se ha empleado fuera de la agricultura en América Latina y se ha aplicado a varios productos y servicios, lo que ha desalentado la producción. Es posible, además, que se hayan desviado de usos productivos recursos empresariales con objeto de justificar aumentos de precios ante las autoridades.

---

13. Elias (1985) aporta pruebas documentales sobre los efectos favorables que ejercieron los gastos gubernamentales en la producción agrícola en América Latina, sobre todo los gastos en investigación y en la prestación de servicios de extensión.

El control de precios a menudo también crea dificultades para las empresas públicas. Por una parte, el control de precios hace que resulte intrincado evaluar la eficiencia operacional de dichas empresas y, por otra, el control de precios ha contribuido a incrementar el déficit del sector público, intensificando en consecuencia las presiones inflacionarias.

Aunque el control de precios de índole general se puede utilizar como un primer paso en conjunción con la reforma monetaria (véase el capítulo 3), el mantenimiento del control de precios ha resultado ineficaz en América Latina. En Perú, por ejemplo, el precio de los alimentos controlados se ha elevado con más rapidez en el curso del tiempo que el de los alimentos no controlados.<sup>14</sup>

A fin de evitar las consecuencias desfavorables que ejerce en la producción y en la asignación de recursos en general, debe eliminarse de manera sistemática el control de precios sobre el nivel de producción. Esto debe hacerse en conjunción con la liberalización de las importaciones con objeto de impedir la explotación de posiciones monopolistas. La liberalización de los precios debe extenderse a la agricultura, energía, manufacturas y servicios.

En la agricultura deben considerarse por separado los productos alimenticios y los no alimenticios. Debido a que estos últimos son insumos que entran en las manufacturas, no es necesario el control de precios, el cual daría protección excesiva a la actividad de elaboración. Asimismo, el control de precios de productos alimenticios de primera necesidad desalienta la producción y es una manera ineficiente de ayudar al segmento pobre debido a que beneficia a todos los consumidores; el apoyo al ingreso es una alternativa mucho mejor. Y si bien los subsidios al consumo se podrían utilizar en un período de transición, los precios deben liberarse al nivel de producción. Por último, en el caso de alimentos que no son de primera necesidad, no hay justificación ni aún para un control de precios temporal ya que la proporción de consumo de los pobres es baja.

El control de precios se ha aplicado en América Latina a los productos energéticos, incluidos el petróleo combustible, la gasolina y la electricidad. Esto ha dado lugar a un consumo de

---

14. *Comercio*, Lima, 19 de noviembre de 1985.

energía dispendioso, con efectos desfavorables para el presupuesto gubernamental y la balanza de pagos. Sin embargo, no hay razón para mantener los precios de la energía por debajo de los niveles que tienen en los países industriales.

También deben liberarse los precios de los bienes manufacturados. La eliminación del control de precios de los insumos manufacturados que se utilizan en la producción de bienes no comercializados (servicios), como el transporte y las comunicaciones, también permitiría que se liberen los precios de esos servicios. La liberación de los precios de los servicios públicos es particularmente importante, ya que la asignación de precios inferiores a los debidos ha alentado su utilización excesiva y ha contribuido en medida apreciable al déficit del sector público.

### *Efectos de la Distribución del Ingreso*

Se plantea la cuestión de cómo influirían las medidas propuestas en la distribución del ingreso. Se ha sostenido, en particular, que al incrementar el costo de las importaciones, una devaluación daría lugar a un descenso de los salarios reales. Ahora bien, ese no será el resultado si la devaluación va acompañada de reducciones proporcionales en la protección a las importaciones, dejando sin cambios los precios internos de las importaciones protegidas. Asimismo, la introducción de reducciones subsiguientes en las tasas de protección harán bajar los precios de las importaciones.

El costo de vida de todos modos se elevará en la medida en que una devaluación de lugar a que aumenten los precios tanto de los productos alimenticios que se exportan como de los que se consumen en el interior. Pero las pérdidas de ingreso para los consumidores serán contrarrestadas con creces por las ganancias que perciban los productores agrícolas, los que en su mayoría pertenecen a los segmentos más pobres de la población. Y aún cuando se beneficien los grandes agricultores, habrá ganancias para los trabajadores agrícolas en forma de empleo acrecentado.

Además, el aumento en el empleo industrial, asociado con el crecimiento de las exportaciones resultante de la puesta en práctica del conjunto de medidas de política propuestas, incrementarán el ingreso de la fuerza laboral en las ciudades. Asimismo, como lo

indica la experiencia de los países del Lejano Oriente, los salarios reales se elevarán como consecuencia del crecimiento económico sostenido generado por el aumento de las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones. Los incrementos en las exportaciones y la producción inducidos por la devaluación también condujeron a la elevación de los salarios en el Brasil después de 1966, 1973 y, de nuevo, en 1984.

Las medidas propuestas beneficiarán en particular a las empresas pequeñas y medianas, que han sufrido en especial las consecuencias de los niveles elevados de protección, de la falta de insumos importados y del control de precios. Al mismo tiempo, esas empresas constituyen una amplia fuente potencial de creación de empleo en América Latina.

Las consideraciones expuestas revisten importancia particular para refutar los argumentos de los intereses creados, incluidas las industrias que gozan de alta protección, los grupos laborales privilegiados y los burócratas afanosos de poder, los que desean mantener su posición especial. Aparte de señalar los beneficios que se desprenden para la sociedad en general, debería subrayarse que la aplicación de las medidas propuestas en un período de tres a cinco años permitiría que se lleve a cabo el ajuste reduciendo, al mismo tiempo, sus costos.

El reconocimiento de los efectos favorables de las medidas propuestas para la gran mayoría de población permitiría movilizar apoyo popular para que se pusieran en práctica esas medidas. En realidad, el ejemplo de Chile en 1973 no debe llevarle a uno a concluir que una reforma de las políticas cambiaria y comercial exigiría la intervención de un gobierno autoritario. Reformas de esa índole se han llevado a la práctica por regímenes democráticos, como en Colombia, Portugal y Tailandia, o han sido ratificadas por tales regímenes, como en Argentina, Brasil y Turquía. A su vez, casi todos los regímenes autoritarios, ya sean de la derecha (por ejemplo, Guatemala y el Paraguay), o de la izquierda (por ejemplo, Cuba y Nicaragua), han seguido políticas orientadas hacia el interior, con desfavorables efectos económicos.

## *Resumen*

En el presente capítulo se ha recomendado la adopción de tipos de cambio competitivos, teniendo en cuenta la transición de una situación de continuado aumento en el endeudamiento externo de los países latinoamericanos a otra en que sea necesario generar los recursos para el pago de intereses sobre la deuda externa. Una vez que se ha establecido un tipo de cambio apropiado, es necesario un compromiso creíble de que ese tipo no volverá a desviarse. Al propio tiempo debe limitarse el margen entre los tipos de cambio del mercado paralelo y el oficial, ya que esas diferencias invitan a la evasión y crean expectaciones de una devaluación futura, unificándose eventualmente los dos tipos de cambio.

La adopción de tipos de cambio competitivos debe ser complementada con incentivos a la exportación, los que se elegirían con la mira de evitar las medidas compensatorias por parte de los países desarrollados. La reducción del sesgo en contra de las exportaciones del sistema de incentivos necesario para la expansión de las exportaciones, demandaría hacer descender aún más el nivel de protección a las importaciones, y simplificar el sistema de protección que es resultado de medidas adoptadas en distintas épocas y para fines diferentes.

Como primer paso podría reducirse la protección a las importaciones en conjunción con la devaluación monetaria. Además sería necesario establecer un programa de liberalización de las importaciones que llevaría consigo el reemplazo de las restricciones cuantitativas por aranceles, reducciones en el nivel medio de protección de las importaciones y hacer más uniforme la estructura de los aranceles, proporcionándose protección adicional, temporal, a las industrias incipientes.

También sería preciso atenuar el sesgo del sistema de incentivos en contra de la agricultura. Al mismo tiempo, la protección a las industrias incipientes en el sector manufacturero debería complementarse con el apoyo del gobierno a la agricultura en forma de suministro de semillas mejoradas, servicios de extensión y trabajos de investigación.

La eliminación del control de precios también beneficiaría a los productores agrícolas y contribuiría al aumento de la producción. En términos más generales, es necesaria la liberación de los

precios, que debería llevarse a cabo en conjunción con la liberalización de las importaciones, con objeto de evitar la explotación de posiciones monopolistas.

Este último punto indica la necesidad de adoptar medidas simultáneas en varios aspectos al reformar el sistema de incentivos a la producción en América Latina. Las reformas propuestas promoverían el crecimiento económico y facilitarían el ajuste a la crisis de la deuda ya que, habida cuenta de las condiciones de desempleo y de capacidad subutilizada existentes en América Latina, una devaluación junto con la liberalización de las importaciones produciría incrementos inmediatos en la producción y el empleo.

Los aumentos en el empleo influirán de manera favorable en la distribución del ingreso en América Latina. El mejoramiento de los incentivos a la agricultura también ayudaría al segmento pobre, que en su gran mayoría vive en las zonas rurales. La expansión de las exportaciones de manufacturas incrementaría adicionalmente el empleo en las ciudades, y la aceleración del crecimiento económico aportaría beneficios a todos en general.

---

### 3 El Financiamiento del Crecimiento Económico

---

En el capítulo precedente se formularon recomendaciones en favor de la adopción de una estrategia para el desarrollo orientada hacia el exterior que conduciría al logro de un nivel más alto de exportaciones y producción en las condiciones de exceso de capacidad prevalecientes en América Latina. Ahora bien, mantener el crecimiento demandará nuevas inversiones así como la asignación eficiente de los fondos de inversión.

En 1960-80 las tasas de inversión fueron relativamente elevadas en América Latina. La inversión interna bruta se acercó al 30 por ciento del PIB en Venezuela, promedió el 25 por ciento en el Brasil, y osciló entre el 20 por ciento y el 25 por ciento en Argentina y México. La relación fue ligeramente inferior al 20 por ciento en Colombia, el Ecuador y el Perú, y de alrededor del 15 por ciento en Chile y el Uruguay (véase el cuadro 3.1).

La tasas de inversión descendió en cada país importante de América Latina, salvo Colombia, después de 1980. Ese descenso fue reflejo de grandes decrementos en las entradas de capital, lo que se tradujo en una transferencia neta al exterior (ahorro externo neto negativo), y en una baja en las tasas de ahorro interno en la mayoría de los países.

En 1985 los pagos de intereses y dividendos (35.000 millones de dólares) excedieron con creces a la entrada neta de capital (5.000 millones) en América Latina, considerada en conjunto, lo que dio como resultado una transferencia neta al exterior de 30.000 millones, cifra que se compara con la de 1980, cuando la entrada neta de capital excedió al pago de intereses y dividendos en 12.000 millones de dólares (CEPAL, 1986).

Las tasas de ahorro interno descendieron al tiempo que se

producía una situación de virtual estancamiento en las economías latinoamericanas en la primera mitad de la década de 1980. Así, pues, las desfavorables condiciones macroeconómicas tienen un efecto duradero en cuanto a reducir las tasas futuras de crecimiento económico de América Latina al reducirse el ahorro y la inversión.

Sería conveniente que se acrecentara la entrada neta de capital en América Latina (véase el capítulo 5). Sin embargo, todavía durante algún tiempo, esto no bastaría para cubrir plenamente los pagos de intereses al exterior. No sólo son limitados los fondos disponibles procedentes del exterior, sino que los países latinoamericanos necesitan ajustar sus economías en lugar de aumentar su deuda externa.

Una estrategia para el desarrollo orientada hacia el exterior elevaría el nivel de ahorro y mejoraría la eficiencia de la asignación de los fondos de inversión (véase el capítulo 1). De todos modos, para alcanzar esos objetivos será necesario adoptar medidas específicas de política. En realidad, la recuperación de niveles anteriores de inversión exigirá obtener relaciones de ahorro interno más altas que en el pasado, ya que el ahorro interno tendrá que reemplazar al externo de años precedentes y que ha dado lugar a una transferencia externa neta negativa.

La disminución de los déficit presupuestales contribuiría a aumentar las disponibilidades de ahorro interno al incrementar el ahorro público (reduciendo el desahorro). A su vez, las políticas tributarias y de tasas de interés podrían contribuir a aumentar el ahorro privado. Esas políticas se considerarán en este capítulo, junto con las medidas que podrían adoptarse a fin de asegurar la asignación eficiente del ahorro entre diversas inversiones.

El monto disponible para la inversión interna se podría acrecentar alentando el flujo de retorno del capital privado del exterior y las inversiones extranjeras en actividades internas. El capítulo se cerrará con el examen de los posibles medios para eliminar la inflación rápida que ha ejercido efectos desfavorables en el proceso ahorro-inversión y en la actividad económica en general.

### *El Ahorro Público*

El ahorro público descendió en medida pronunciada en América Latina después de 1973 a la vez que los gastos ordinarios del

**Cuadro 3.1 Relaciones de ahorro e inversión**  
(porcentaje del PIB)

País	Ahorro e inversión	Ahorro e inversión			
		1960-66	1967-73	1974-80	1981-84
Argentina	ABI	19,4	21,2	26,4	19,0
	AE	0,2	-1,0	-1,5	-3,0
	IIB	19,6	20,2	24,9	16,0
Brasil	ABI	24,8	24,8	23,9	20,5
	AE	-0,4	0,8	2,6	-1,7
	IIB	24,4	25,6	26,5	18,8
Chile	ABI	13,2	13,9	15,6	10,0
	AE	1,3	0,2	1,3	3,0
	IIB	14,5	14,1	16,9	13,0
Colombia	ABI	16,7	17,8	20,2	16,1
	AE	1,0	1,0	-1,6	3,8
	IIB	17,6	18,8	18,6	19,9
Ecuador	ABI	11,1	14,8	24,1	22,7
	AE	2,6	4,3	1,6	-1,3
	IIB	13,6	19,1	25,6	21,4
México	ABI	18,7	20,2	23,0	28,4
	AE	1,1	1,2	1,3	-5,6
	IIB	19,8	21,2	24,2	22,8
Perú	ABI	23,2	16,4	15,9	15,6
	AE	-0,2	-0,8	0,9	0,3
	IIB	22,9	15,5	16,8	15,9
Uruguay	ABI	14,5	12,5	11,9	12,2
	AE	-0,6	-0,6	3,2	0,2
	IIB	13,9	11,9	15,1	12,4
Venezuela	ABI	35,4	34,7	36,2	25,8
	AE	-13,9	-6,6	-3,3	-6,6
	IIB	21,5	28,2	32,8	19,1

País	Ahorro e inversión	1960-66	1967-73	1974-80	1981-84
Austria	ABI	* 28,0	29,4	26,9	24,0
	AE	-0,3	-0,4	0,9	-0,5
	IIB	27,7	29,0	27,8	23,5
Finlandia	ABI	24,8	26,5	26,6	25,7
	AE	1,2	0,3	0,9	-1,6
	IIB	26,7	26,8	27,5	24,6
Italia	ABI	23,6	22,4	22,1	18,3
	AE	-0,3	-0,8	0,5	0,7
	IIB	23,3	21,6	22,6	19,0
Japón	ABI	34,7	38,2	33,1	31,4
	AE	-0,2	-1,3	-0,2	-1,7
	IIB	34,5	36,9	32,9	29,7
Grecia	ABI	14,1	19,0	18,9	15,7
	AE	8,3	8,7	8,1	8,6
	IIB	22,2	27,5	27,9	22,3
Portugal	ABI	18,5	20,2	14,6	16,4
	AE	5,8	5,2	13,5	14,9
	IIB	24,7	26,4	28,8	31,3
España	ABI	21,6	23,0	21,0	19,3
	AE	1,1	1,1	2,4	0,3
	IIB	22,6	24,0	23,4	19,6
Turquía	ABI	13,1	16,2	15,4	15,2
	AE	2,6	2,5	6,6	5,7
	IIB	15,7	18,6	22,1	20,9
Corea	ABI	5,4	16,0	24,3	25,8
	AE	9,5	9,0	6,1	2,0
	IIB	15,2	25,1	30,4	27,8

(continua en la página siguiente)

**Cuadro 3.1 *Continuo***  
(porcentaje del PIB)

País	Ahorro e inversión	1960-66	1967-73	1974-80	1981-84
Singapur	ABI	8,6	20,4	31,7	40,8
	AE	8,7	13,5	8,5	4,6
	IIB	16,7	33,6	40,5	45,5
Taiwán	ABI	16,6	27,1	32,6	32,1
	AE	3,3	-1,2	-0,3	-7,2
	IIB	19,9	25,9	32,2	25,0

ABI ahorro interno bruto. AE ahorro extranjero, definido como igual a entradas netas de capital, pagos de intereses y dividendos. IIB inversión interna bruta. Los pagos de intereses y dividendos se consideran parte del producto interno bruto, no del producto nacional bruto.

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*, varios números.

gobierno se incrementaban con más rapidez que los ingresos tributarios y que varias empresas públicas registraban pérdidas sustanciales. Si bien se han producido algunas mejoras en los últimos años, el menor acceso a los empréstitos del exterior ha supuesto un cambio hacia el financiamiento interno del sector público. La baja en las tasas de ahorro interno, ha reducido aún más la disponibilidad de fondos de inversión para el sector privado.

Tal “desplazamiento” puede asumir la forma de limitación de acceso del sector privado al crédito bancario y al financiamiento en los mercados de capital. En México, por ejemplo, el encaje legal bancario representa hoy el 100 por ciento de los depósitos adicionales, salvo si los depósitos se utilizan para proporcionar créditos agrícolas, para exportaciones y para vivienda, lo cual reduce la relación al 93 por ciento. Asimismo, al final de 1985 el sector público representaba el 73 por ciento del crédito bancario otorgado en México, el 36 por ciento en Argentina y el 32 por ciento en Brasil.

Es necesario, por consiguiente, incrementar el ahorro público en América Latina. En lo que se refiere al presupuesto gubernamental, el aumento de los ingresos fiscales y la reducción de los gastos públicos representan posibles alternativas. Si bien procedimientos más eficientes de recaudación de impuestos incremen-

tarián los ingresos presupuestales, debe ponerse interés especial en la disminución de los gastos públicos y en la reducción de las pérdidas de las empresas públicas, ya que las tasas elevadas de impuestos tienden a desalentar el esfuerzo del trabajo, la asunción de riesgos y el ahorro privado. Es posible que esos efectos expliquen la correlación negativa existente entre la proporción de impuestos en relación PIB y la tasa de crecimiento económico (Marsden, 1983 y Wolf, 1986).

En los últimos años se han hecho esfuerzos por limitar los gastos públicos en América Latina, pero las reducciones se han relacionado en gran medida con medidas para hacer descender los salarios reales en el sector público y llevar a cabo cambios marginales de índole general sin introducir restricciones de importancia en la administración pública. Sin embargo, el mejoramiento del desempeño económico exige desregulación, lo que entrañaría eliminar ciertas funciones gubernamentales (véase el capítulo 4).

También se podría obtener ahorro público a través de la privatización, el cierre de empresas públicas irremediablemente ineficientes, la venta de casi todas las demás empresas del sector competitivo, y la reorganización de la administración de las que subsistan. También sería necesario reducir los subsidios gubernamentales directos o indirectos, incluida la fijación de precios inferiores a los debidos económicamente de los servicios públicos. Los efectos de tales subsidios van mucho más allá de los grupos a los que se destinan originalmente y son una manera ineficiente de ayudar al segmento pobre (véase el capítulo 2).

### *Regulaciones Tributarias*

La introducción de mejoras en el sistema tributario estimularía el ahorro privado y su asignación eficiente entre distintas opciones de inversión. A este respecto es necesario prestar atención especial a los países que tienen tasas elevadas de inflación.

Los países latonamericanos en su mayoría no utilizan contabilidad para tomar en cuenta la inflación al establecer las obligaciones tributarias de las empresas comerciales. Esto no crea un problema mientras las inversiones estén financiadas con fondos prestados, toda vez que la pérdida en el valor real del capital invertido se compensa mediante la ganancia obtenida a través del descenso en

el valor real de la deuda. Ahora bien, no existe tal compensación si las inversiones son financiadas con recursos provenientes de las operaciones de la empresa en cuestión. En consecuencia, se exagera el valor gravable de las utilidades y se alienta la dependencia de la utilización del capital en préstamo a expensas de la utilización, con fines de inversión, de las utilidades no distribuidas.

Esas consecuencias adversas se evitarían siguiendo el ejemplo del Reino Unido, mediante la revaloración a intervalos regulares del activo y el pasivo de las empresas comerciales. Las utilidades aparecidas en la revaloración no deberían gravarse, ya que no representan utilidades reales para la empresa sino que simplemente compensan las pérdidas generadas por la inflación en el valor del capital invertido. En términos más generales, los impuestos sobre ganancias de capital deberían aplicarse sólo a las ganancias ajustadas para tener en cuenta la inflación, cuando mucho.<sup>1</sup>

La tributación de los dividendos no plantea cuestiones de contabilidad de períodos de inflación en tanto que el activo y el pasivo se ajusten para tener en cuenta la inflación. Ese problema surge, sin embargo, con respecto al ingreso por concepto de intereses toda vez que el principal pierde valor como resultado de la inflación. En Colombia, por ejemplo, las entradas de intereses nominales se gravan a la tasa del 18 por ciento, pero la tasa tributaria efectiva de los ingresos reales (ajustados para tener en cuenta la inflación) fue del 67,5 por ciento en 1983 (Leechor, 1986, pág. 20).<sup>2</sup>

---

1. Esos impuestos no se aplican en la mayoría de los países europeos con objeto de evitar gravar el principal y hacer recaer una carga en los que asumen riesgos exitosamente. Los países latinoamericanos procederían con buen tino renunciando a la tributación de las ganancias de capital, en especial habida cuenta de que esto invita a la fuga de capitales.

2. La tasa de interés efectiva se ha calculado en 1, menos la relación entre la tasa de rendimiento neto real y la tasa de rendimiento real sin impuesto sobre los ingresos por concepto de interés. La tasa de rendimiento neto real (2,6 por ciento en el caso presente) es igual a 1 menos la tasa de impuesto del 18 por ciento (0,82) multiplicada por la tasa de rendimiento nominal (30 por ciento), menos la tasa de inflación (22 por ciento). Por otra parte, la tasa de rendimiento real sin impuesto (8 por ciento) es la tasa de rendimiento nominal (30 por ciento) menos la tasa de inflación (22 por ciento). La tasa de impuesto efectiva sobre los ingresos por concepto de interés real excedería del 100 por ciento, es decir, el capital sería gravado, si la tasa de inflación fuese del 25 por ciento o más alta.

A fin de no desalentar el ahorro personal ni proporcionar alicientes para la fuga de capitales sería necesario limitar la tributación del ingreso por concepto de intereses a la tasa de interés real. De manera similar, la deducción tributaria sobre los pagos de intereses debería limitarse a la tasa de interés real para que no se estimule el consumo actual. Tampoco debe darse por supuesto que esos ajustes harían recaer una carga excesiva en la administración tributaria ya que se han aplicado de manera rutinaria en Brasil.

Este país (y en fecha más reciente los Estados Unidos) también introdujo el ajuste automático de los niveles tributarios para tener en cuenta la inflación, de modo que sólo se gravan los ingresos ajustados por la inflación. No ha ocurrido así en los demás países latinoamericanos, aunque los niveles tributarios se ajustan de vez en cuando. Sin embargo, al no haber un ajuste continuo, los ingresos se gravan de hecho a tasas más altas que las pretendidas por la legislación tributaria y se crea incertidumbre en cuanto a la tasa real de impuestos.

Los ajustes descritos atenuarían los efectos adversos de la inflación en el sistema tributario de los países latinoamericanos. Pero aún cuando se hiciera un ajuste completo para tener en cuenta la inflación o se eliminara ésta, sería necesario reformar varias características de los sistemas tributarios de esos países. En particular, la imposición de un gravamen al monto ahorrado así como al rendimiento derivado del ahorro introduce un sesgo en favor del consumo actual y en contra del consumo futuro que es el resultado del ahorro de hoy. Para asegurar que la decisión de ahorrar de una persona sólo es afectada por la tasa de rendimiento del ahorro, idealmente es el consumo, y no el ahorro, el que debe ser gravado.

En el caso del ahorro de sociedades, ese efecto se obtendría eximiendo de la tributación a las utilidades no distribuidas. Ahora bien, esa alternativa introduciría un sesgo en favor de la autoinversión, con lo cual se promovería la concentración industrial y se limitarían las opciones entre diversas formas de inversión. Una posibilidad más apropiada sería seguir el ejemplo europeo de aplicar el principio de integración a las utilidades de las sociedades. Esto se puede lograr si los impuestos sobre los beneficios de las sociedades se pagan tanto sobre las utilidades no distribuidas como

sobre las distribuidas, asignándose la desgravación correspondiente a los accionistas.<sup>3</sup>

Una dependencia creciente en los impuestos indirectos limitaría la gravación del ahorro personal. En reconocimiento de ese hecho, Uruguay ha reemplazado los impuestos directos con indirectos, de modo que así se grava al consumo pero no al ahorro.

De conformidad con el principio de destino, aplicado por los principales países latinoamericanos, los impuestos indirectos se desgraván en las exportaciones en tanto que las importaciones están sometidas al pago de esos impuestos a la misma tasa que los productos internos. De todos modos la aplicación práctica de ese principio da lugar a problemas en países que utilizan impuestos indirectos del tipo en cascada. Esos impuestos se gravan en cada fase de la fabricación y sus efectos acumulativos son difíciles de estimar. Además, la carga de los impuestos sobre el consumo varía de acuerdo con el número de fases y se estimula la integración vertical debido al ahorro tributario que generan.

A fin de soslayar esas dificultades varios países latinoamericanos han introducido la tributación sobre el valor agregado, que iguala la carga tributaria sobre todos los bienes de consumo ya que las exportaciones están exentas del impuesto al valor agregado y reciben devoluciones con respecto a impuestos pagados en fases anteriores de la fabricación. En condiciones inflacionarias, sin embargo, la inflación reduce el valor real de la desgravación. Con una tasa de inflación del 50 por ciento, por ejemplo, el valor real de una devolución tributaria recibida un año más tarde es de alrededor de dos tercios del monto pagado originalmente. El exceso de costo resultante para las exportaciones se puede atenuar mediante la indización de las desgravaciones tributarias a la tasa de inflación, o bien eximiendo de la tributación del valor agregado a los exportadores indirectos, es decir, a los productores de insumos para exportación.

Se podrían introducir elementos de progresividad en la estructura de los impuestos indirectos mediante la aplicación de impuestos sobre el consumo de bienes suntuarios y, posiblemente, la gravación a tasas más bajas de artículos de primera necesidad. Los impuestos elevados sobre el consumo, sin embargo, invitan a la evasión de

3. La eliminación de la doble tributación de los dividendos también reduciría la tendencia en favor de la deuda y en contra del financiamiento del capital social.

su pago y al contrabando. Por consiguiente, si se desea progresividad tributaria, se puede utilizar una combinación de impuestos indirectos y directos, si bien hay que reconocer que los impuestos sobre el ingreso altamente progresivos también pueden ser sujeto de evasión. Los impuestos progresivos sobre el ingreso también tienden a desalentar el ahorro y proporcionan móvil para la fuga de capitales. Tal vez esto explique la reciente decisión de aplicar una tasa uniforme de impuesto sobre el ingreso en Jamaica.

La combinación apropiada de impuestos dependerá de las condiciones existentes dentro de cada país. Si bien no hay un país, desarrollado o en desarrollo, que tenga un sistema ideal de impuestos, sí se pueden introducir mejoras encaminadas a minimizar los efectos de la tributación en el ahorro, el esfuerzo del trabajo, la asunción de riesgos y la fuga de capitales.

### *Las Tasas de Interés*

Las políticas relacionadas con las tasas de interés en América Latina han variado ampliamente con el tiempo. Tradicionalmente las tasas de interés nominal se fijaban a niveles que apenas llegaban al nivel de la inflación, lo cual daba lugar a tasas de interés real negativas. Eso fue lo que ocurrió en la mayoría de los países latinoamericanos hasta fines de los setenta. Perú y Venezuela fueron casos extremos, Brasil y Colombia fueron excepciones.

Las políticas aplicadas después de 1979 propiciaron elevadas tasas de interés real positivas en los países del Cono Sur. Las tasas de interés real se incrementaron aún más con los esfuerzos de estabilización emprendidos por esos países en reacción a la crisis de la deuda. En Argentina las tasas de interés sobre los préstamos se fijaron en el 6 por ciento mensual a raíz de la aplicación del Plan Austral, cuando la tasa de inflación era de alrededor del 4 por ciento por mes. Las tasas de interés real también son altas en México, donde las tasas de interés sobre los préstamos son del 7 por ciento mensual y los precios se elevan en 5 por ciento al mes.

Ahora bien, las tasas de interés real a menudo son negativas con respecto a los préstamos concedidos a sectores privilegiados, como el agrícola y el de la vivienda. En Brasil, por ejemplo, la subvención de intereses a la agricultura se estimó en el 3 por ciento del producto interno bruto en los primeros años de la década de los

ochenta. Si bien las tasas más bajas de interés proporcionaban una compensación parcial por la discriminación en contra de la agricultura, los préstamos se utilizaban con frecuencia para fines diferentes.

Brasil también mostró variaciones considerables en las tasas de interés real en el curso del tiempo. Despues de haber tenido tasas de interés real negativas en años anteriores, a mediados de los setenta esas tasas se volvieron ligeramente positivas, suministrándose préstamos subsidiados a la agricultura, las exportaciones y las actividades de sustitución de importaciones. En 1980, las tasas de interés real volvieron a ser negativas, pero un año más tarde la administración ortodoxa de las tasas de interés llevó a que se alcanzaran tasas de interés real muy altas. En 1985, los bonos del Tesoro estaban redituando el 15 por ciento y los certificados de depósito el 20 por ciento anual en términos reales y las tasas de interés sobre los préstamos bancarios excedían del 30 por ciento. Despues de las reformas monetarias emprendidas en febrero de 1986 se registraron pocos cambios en esas tasas.

Se tienen pruebas documentales de que las tasas de interés real negativas desalientan el ahorro (FMI, 1983). Asimismo se proporcionan incentivos para retener una gran proporción del ahorro en forma de salvaguardia contra la inflación, como bienes raíces y bienes de consumo duradero, y para desviar el capital hacia el exterior. Por último, se alienta la autoinversión con rendimientos bajos, incluso negativos.

Como resultado de esos enfoques se reduce el ahorro financiero disponible para inversión, con lo cual se limita el monto invertido.<sup>4</sup> Esto, a su vez, conduce al racionamiento del crédito y a su asignación ineficiente, independientemente de que la asignación se haga por los bancos o el gobierno. De ello se benefician usualmente las inversiones de sustitución de importaciones en mercados protegidos. Los bancos prefieren esas inversiones porque entrañan menos riesgo que las que se efectúan en actividades de exportación, y los gobiernos las apoyan como parte de una estrategia para el desarrollo orientada hacia dentro.

Las tasas de interés real negativas también ofrecen incentivo

4. Esta conclusión, expuesta por primera vez por Ronald McKinnon (1973), se ha verificado empíricamente en una muestra representativa de 17 países latinoamericanos y 7 asiáticos (Blejer y Khan, 1984a).

para efectuar inversiones en actividades con utilización intensiva de capital y el empleo de métodos de producción con gran intensidad de capital. Al propio tiempo las empresas pueden tomar préstamos a tasas de interés real negativas como un resguardo contra la inflación y acumular inventarios en lugar de emprender nuevas inversiones. Las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de crédito también tienden a reducir la utilización de la capacidad existente (Leff y Sato, 1980).

Debe permitirse, por consiguiente, que las tasas de interés equilibren los mercados financieros de los países latinoamericanos. En las presentes condiciones, sin embargo, las tasas de interés de equilibrio del mercado pueden ser «demasiado elevadas» en el sentido de que deterioran la situación financiera de las compañías.

El reducir los déficit gubernamentales conduciría a un descenso en las tasas de interés de equilibrio del mercado y generaría un círculo virtuoso de menores déficit y tasas de interés más bajas. Esto se debe a que una baja en las tasas de interés, como consecuencia de reducciones en el déficit del sector público, haría descender más el déficit, con lo cual se generaría un descenso adicional en las tasas de interés, y así sucesivamente.

Las tasas de interés de equilibrio del mercado deberían aplicarse con carácter general con objeto de evitar ineficiencias en la asignación de los fondos de inversión.<sup>5</sup> Por lo tanto, sería conveniente eliminar los créditos preferenciales, a menos que se pueda mostrar de manera concluyente que la rentabilidad social de una inversión es superior a su rentabilidad privada.

En presencia de corrientes internacionales de capital, las tasas de interés internas no pueden estar en desacuerdo con las tasas de interés externas. En realidad, si los movimientos de capital son enteramente libres y se aplica una política de tipos de cambio competitivos, las tasas de interés internas reales serían iguales a las tasas de interés externas reales más una prima por concepto de riesgo.

5. Una vez que las tasas de interés equilibran los mercados crediticios, las diferencias en las tasas de interés con respecto a las bolsas secundarias de valores reflejarán diferencias en el grado de riesgo de los préstamos. Al mismo tiempo, el incremento del ahorro a tasas más altas de interés contribuirá a la disponibilidad total de fondos de inversión. Esta observación da respuesta efectiva a la objeción según la cual las tasas de interés más altas en el sistema bancario atraerían fondos ordinarios de las bolsas secundarias de valores. Véase van Wijnbergen, 1983, págs. 433-52.

## *Incentivos y Elecciones para la Inversión*

Las medidas propuestas aumentarían el ahorro privado y público para nuevas inversiones. Sin embargo, en las actuales condiciones económicas puede que sean necesarios incentivos adicionales para la inversión destinada a promover las exportaciones y el crecimiento económico de los países latinoamericanos.

Los incentivos para la inversión deberían aplicarse con carácter general, concediéndose mayores incentivos a las exportaciones que están sujetas a discriminación bajo la protección de las importaciones. Asimismo, los incentivos deben otorgarse en forma que no estimulen actividades con uso intensivo de capital. Un ejemplo de incentivos contraproducentes se tiene en el Nordeste de Brasil, donde los incentivos para la inversión de hecho proporcionan capital a un costo cero, lo que da lugar a la expansión de actividades con uso intensivo de capital, a expensas de las que utilizan mano de obra en forma intensiva.

Hay pruebas documentales de que la tasa de crecimiento del PIB se eleva con el aumento de la proporción de la inversión privada en el total.<sup>6</sup> Los incentivos para la inversión privada influirán así de manera favorable en el crecimiento económico. Esto haría preciso cambiar radicalmente el sentido de tendencias pasadas que favorecían a la inversión pública. Además, deberán tomarse medidas para elevar el nivel de eficiencia de las inversiones públicas.

La unificación de los presupuestos públicos y la eliminación de fondos especiales, ajenos al presupuesto, representaría un primer paso en esa dirección. Sería conveniente, además, preparar presupuestos de inversión multianuales a fin de establecer continuidad en el financiamiento de proyectos de inversión pública y de evaluar esos proyectos de acuerdo con estándares uniformes. La evaluación de los principales proyectos debería hacerse pública, incluida la información con respecto a cualesquiera subsidios directos e indirectos.

6. Este resultado se ha obtenido en una relación representativa correspondiente al mismo grupo de países al que se ha hecho referencia arriba. Blejer y Khan, 1984b, págs. 26-29.

## *La Intermediación Financiera*

Las instituciones financieras eficientes y los mercados de capital desempeñan una función esencial en la canalización de fondos de los ahorradores a los inversionistas en el proceso de desarrollo económico. No obstante, en las condiciones actuales los intermediarios financieros de América Latina no satisfacen por completo las necesidades de financiamiento del continente.

Si se toma como indicador la oferta monetaria (M2) ampliamente definida, los países de América Latina se encuentran considerablemente rezagados con respecto a países de otras zonas del mundo en desarrollo en la intermediación financiera. Así, la relación entre M2 y el producto interno bruto no llega al 30 por ciento en ninguno de los principales países latinoamericanos, en tanto que esa relación se acerca al 40 por ciento en Corea y rebasa el 60 por ciento en Singapur, Taiwán y los países de Europa Meridional.

Las tasas elevadas de inflación han retardado el desarrollo de la intermediación financiera en América Latina. Los tenedores de activos monetarios que no devengan intereses sufren pérdidas debido a la inflación y, al no haber una indización plena, la variabilidad de las tasas de inflación desalienta la tenencia de ese tipo de activos.

El impuesto de la inflación sobre los activos que no devengan intereses lo han recaudado en parte los bancos, lo cual ha disminuido su necesidad de competir para obtener rendimientos más elevados. Por otra parte, las restricciones a la concesión de licencias y los topes a las tasas de interés también han reducido la competitividad bancaria. Como resultado, el costo de las operaciones bancarias es alto en América Latina y existen grandes márgenes en las tasas de interés entre los prestatarios y los prestamistas (depositantes).

Altos niveles de depósitos obligatorios de los bancos en el banco central y los impuestos sobre préstamos otorgados y recibidos amplían dichos márgenes. De esa manera se desalienta el ahorro y la inversión dado que las tasas sobre pasivos financieros se reducen y las tasas sobre préstamos se aumentan en virtud de los altos niveles de los depósitos obligatorios y los impuestos sobre transacciones financieras.

Las bolsas secundarias de valores son una reacción al elevado costo de hacer transacciones con los bancos, pero los gobiernos

latinoamericanos imponen limitaciones legales a las actividades de esas bolsas que, si bien se evaden a menudo, incrementan los costos. También se aplican limitaciones a la operación de las instituciones financieras no bancarias que podrían competir con los bancos.

La insuficiencia de información con respecto a las operaciones de las instituciones financieras ha limitado adicionalmente el desarrollo del ahorro financiero, en particular en Chile, al crear incertidumbre entre los depositantes. Chile es también el prototipo en lo que se refiere a la falta de supervisión bancaria adecuada que dio lugar a quiebras bancarias en gran escala en los primeros años de la década de los ochenta.

Los mercados de capital latinoamericanos ofrecen sólo una variedad limitada de instrumentos financieros, excepción hecha principalmente del Brasil. No se han creado mercados de bonos y, cuando existen, las transacciones se efectúan en gran parte en valores del Estado. Los mercados de acciones son débiles e inestables, lo que propicia el que se cree una situación de incertidumbre entre los presuntos inversionistas.

Las limitaciones con respecto a la elección de activos financieros tienden a desalentar el ahorro financiero y propician la compra de bienes de consumo duradero, la autoinversión y la salida de capitales. Por consiguiente, la introducción de mejoras en la intermediación financiera no sólo permitiría la asignación más eficiente de los fondos disponibles para inversión, sino que también incrementaría la disponibilidad del ahorro financiero.

El bajar la tasa de inflación contribuiría en medida importante al desarrollo de la intermediación financiera en América Latina. Otras reformas deberían tener por mira mejorar la operación del sistema bancario, establecer intermediarios financieros no bancarios y desarrollar mercados de capital.

Las prioridades principales son incrementar la competencia y supervisar en grado adecuado el funcionamiento de los bancos. La competencia debe reemplazar a la concesión de licencias y los topes a las tasas de interés. También deberían liberalizarse las regulaciones que rigen el establecimiento de entidades subsidiarias de los bancos extranjeros.

Al propio tiempo es necesario establecer reglas estrictas sobre las operaciones bancarias, incluida la preparación de estados financieros, la clasificación de préstamos, el establecimiento de

reservas de préstamos y la eliminación en libros de los préstamos no redituables. En los estados financieros debe presentarse información suficiente sobre la calidad de los activos bancarios y deben ser sometidos a auditoría con carácter regular, con rigurosa supervisión bancaria sometida a la égida del banco central. También debe introducirse el seguro de los depósitos (tal como se practica en los Estados Unidos) con objeto de compartir el riesgo y de alentar al público a realizar transacciones bancarias.

Debe reducirse el encaje legal y eliminarse los impuestos sobre las transacciones bancarias. Estas medidas, además de elevar el nivel de eficiencia de los bancos en la transformación del ahorro en inversión, contribuirían a reducir la fragmentación del sistema bancario propiciada por las bolsas secundarias de valores no reguladas.

Estas bolsas secundarias de valores deberían integrarse al sistema bancario y dictarse medidas para el establecimiento y la regulación de las instituciones financieras no bancarias. Estas intermediarias competirían con los bancos y ampliarían la gama de instrumentos financieros disponibles para el público.

También deben desarrollarse más los mercados de capital. Las deficiencias de éstos, aparte de los efectos adversos ejercidos en los flujos de capital, han desalentado el crecimiento de empresas nacionales y han favorecido a las empresas multinacionales y a las de propiedad pública. Las insuficiencias de dichos mercados, junto con los límites impuestos a la inversión directa extranjera en industrias básicas, también han contribuido a la función predominante que desempeña el estado en esas industrias en la mayoría de los países latinoamericanos.

El desarrollo de los mercados de capital precisaría el despliegue de un esfuerzo educacional. Por una parte es necesario convencer a las corporaciones familiares, predominantes en América Latina, de la conveniencia de emitir bonos y acciones. Por otra parte, también se necesita convencer al público de las ventajas de poseer tales instrumentos financieros.

Además, también se necesitaría establecer un marco regulador apropiado para garantizar los derechos de los tenedores de bonos y los accionistas. Estos, aparte de percibir el pago regular de intereses y dividendos, deberían ser protegidos contra prácticas desleales de las corporaciones. Esa protección la proporcionaría la revelación completa de información y la supervisión por parte de

un organismo que tomaría como modelo la Comisión de Valores y Bolsas de los Estados Unidos. Ese ha sido el resultado en Brasil desde que se estableció la Comissão de Valores Mobiliários en 1977.

### *La Fuga de Capitales*

La fuga de capitales ha sido el azote de varios países importantes latinoamericanos en el curso de la década pasada. Desde 1983 otro factor que ha contribuido a esa situación lo han constituido las exenciones tributarias introducidas por los Estados Unidos, y aplicadas más tarde por algunos otros países industriales, con respecto a los ingresos de no residentes obtenidos de activos financieros. Asimismo, bancos comerciales establecidos en los países industriales con entidades subsidiarias en América Latina han proporcionado servicios para la transferencia de fondos. Los factores internos, de todos modos, han sido más importantes.

La fuga de capitales la estimulan los tipos de cambio sobrevalorados y las tasas bajas de interés. También la promueven los altos impuestos sobre los dividendos, sobre el ingreso por concepto de intereses y otro ingreso ordinario, y sobre las ganancias de capital; sobre todo habida cuenta de que las tasas de inflación han hecho que la gente pase a niveles tributarios más altos. También contribuyen a la fuga de capitales la incertidumbre en cuanto a los cambios futuros en los tipos de cambio, las tasas de interés, la tributación y las políticas económicas en general.

La indización de los tipos de cambio y las tasas de interés a pesar de la inflación interna desalentó la fuga de capitales en Brasil al crear expectativas de que los tipos de cambio y las tasas de interés se mantendrían en términos reales. Por otra parte, las fluctuaciones en esas variables y, en particular, los episodios de sustancial, sobrevaluación contribuyeron a la fuga de capitales en Argentina, México y Venezuela.

La introducción de ajustes regulares en los tipos de cambio asegurarían el mantenimiento de tipos de cambio competitivos (véase el capítulo 2). Por otra parte, la vinculación creciente de las tasas de interés internas a las tasas de interés del mercado mundial reducirían el incentivo para canalizar fondos al exterior en busca de rendimientos más elevados.

La necesidad de disminuir la fuga de capitales también refuerza la conveniencia de eliminar la doble tributación de los dividendos, la tributación de los ingresos por concepto de intereses nominales y de las ganancias de capital, así como el paso gradual a tasas impositivas más altas debido a la inflación. El proporcionar instrumentos financieros de calidad y variedad apropiadas tal vez compense los atractivos de transferir el capital al exterior.

Las recomendaciones expuestas, de llevarse a la práctica, crearían incentivos para repatriar capital. Ahora bien, la incertidumbre de la situación legal tributaria del ingreso obtenido en el exterior, y de los fondos transferidos originalmente, crea obstáculos para su repatriación. A fin de salvar éstos se podrían emplear varias medidas.

Los países podrían seguir el ejemplo de Argentina al declarar una amnistía tributaria para los fondos repatriados del extranjero. El atractivo de repatriar los fondos retenidos en el exterior se puede aumentar más proporcionando ciertas ventajas por la repatriación, las que pueden ser financieras o guardar relación con la libertad de efectuar transacciones en divisas.

Chile, por ejemplo, permite que los residentes locales conserven fondos en el exterior para comprar con descuento obligaciones de la deuda y para intercambiarlas a su valor nominal por moneda local que se utiliza para la compra de capital social en empresas locales, quedándose inmovilizada la inversión por espacio de varios años. Varios otros países latinoamericanos están introduciendo esos planes o prevén hacerlo.

Colombia otorga licencias de importación libre sin exigir la asignación de divisas por el banco central. Fuera de América Latina, India ha creado un fondo mutuo para sus nacionales destinado a la compra de capital social interno mediante la utilización de los fondos retenidos en el exterior, asegurándose el derecho de repatriación al confiar su administración a agentes extranjeros (Lessard y Williamson, 1985, págs. 96-97).

### *La Inversión Extranjera*

Desde el desencadenamiento de la crisis de la deuda, América Latina ha sufrido un descenso no sólo en el financiamiento

extranjero sino también en la inversión extranjera. Tanto la inversión directa como las inversiones de cartera, en forma de compra de bonos y acciones por extranjeros, han descendido en escala considerable (véase el cuadro 3.2).

Apenas cabe sorprenderse de ese resultado. El capital de riesgo es atraído a países que ofrecen un buen potencial de crecimiento, un desempeño sano de la balanza de pagos, una administración adecuada del tipo de cambio y estabilidad de precios. Los países latinoamericanos en general no satisfacen esas condiciones y de ahí el aparente desplazamiento de las inversiones directas a otros países en desarrollo.<sup>7</sup> Por la misma razón, las compras netas de acciones han cedido el lugar a ventas netas en la mayoría de los principales países latinoamericanos.

Sin embargo, la inversión extranjera ofrece varios beneficios a los países de América Latina sobre los préstamos bancarios. En principio de cuentas, el riesgo comercial lo arrastra el inversionista, en lugar del país receptor, y se efectúan pagos sólo si la inversión rinde beneficios. Cabe esperar, así, que los pagos estén vinculados a las condiciones comerciales del país receptor y por consiguiente a su capacidad de pago.<sup>8</sup>

La inversión directa extranjera ofrece interés especial para América Latina ya que los inversionistas extranjeros aportan conocimientos técnicos y empresariales así como pericia en cuestiones de comercialización. Esto ayudará al desarrollo de las exportaciones al tiempo que los inversionistas extranjeros tienen un incentivo para combatir la protección en sus propios países. Y aunque las primas por concepto de riesgo y los pagos por conocimientos patentados eleven los rendimientos sobre la inversión directa por encima de la tasa de interés pagada sobre los préstamos,

7. Los datos disponibles muestran un descenso en el volumen de inversiones de los Estados Unidos en América Latina, que de 38.800 millones de dólares en 1980 pasó a 28.000 millones en 1984, en comparación con un incremento de 18.300 millones a 25.800 millones en otros países en desarrollo (*Survey of Current Business*, varios números). En los datos se tienen en cuenta las desinversiones que no se muestran en las cifras del FMI.

8. Los cambios en las remisiones de utilidades dependen además de la reinversión de las utilidades, las que también son afectadas por las condiciones económicas del país receptor. En los primeros años de la década de 1980, por ejemplo, las remisiones de las afiliadas manufactureras estadounidenses provenientes de los países en desarrollo se incrementaron pese a los descensos en sus utilidades (Michalopoulos, 1985, pág. 67).

**Cuadro 3.2 Inversión extranjera**  
(en millones de dólares)

País	Inver-sión	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Argentina	(A)	273	265	788	944	257	183	268
	(B)	101	222	154	1.125	299	649	372
	(C)	374	487	942	2.069	556	832	640
Brasil	(A)	1.882	2.223	1.544	2.313	2.534	1.373	1.556
	(B)	n.d.	660	354	-2	-1	-286	-272
	(C)	1.882	2.883	1.898	2.311	2.533	1.087	1.284
Chile	(A)	177	233	170	362	384	148	67
	(B)	n.d.	50	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	(C)	177	283	170	362	384	148	67
Colombia	(A)	66	103	51	228	337	514	411
	(B)	-2	-11	-3	-2	-7	-2	-3
	(C)	64	92	48	226	330	511	408
Ecuador	(A)	49	63	70	60	40	50	50
	(B)	n.d.						
	(C)	49	63	70	60	40	50	50
México	(A)	824	1.332	2.186	2.537	1.655	459	391
	(B)	737	-393	-74	986	946	-625	-625
	(C)	1.561	939	2.108	3.523	2.601	-166	-234
Perú	(A)	-25	71	27	125	48	38	-89
	(B)	n.d.						
	(C)	25	71	27	125	48	38	-89
Uruguay	(A)	129	216	290	49	-14	6	3
	(B)	-9	-31	-7	3	-7	-16	7
	(C)	120	185	283	52	-21	-10	10
Venezuela	(A)	67	88	55	184	253	86	42
	(B)	124	-74	1.310	83	1.582	201	-128
	(C)	191	14	1.365	267	1.835	287	-86

n.d. No disponible.

(A) Inversión directa; (B) Inversión de cartera; (C) igual a (A) + (B).

Fuente: *International Financial Statistics* del FMI (varios números).

esa relación puede ser de signo contrario en tiempos de tasas de interés elevadas.

Asimismo, parte de los ingresos obtenidos de la inversión directa extranjera es reinvertida, con lo cual se reduce el costo real en divisas de atender al servicio de la inversión. En realidad, en los cinco años anteriores a 1983, ese costo promedió menos del 5 por ciento del valor de la inversión en los países en desarrollo, en comparación con una tasa media de interés del 13 por ciento sobre los préstamos bancarios.<sup>9</sup>

La aplicación de las políticas que se proponen aquí y en el capítulo 2, incrementarían el atractivo de los países latinoamericanos para la inversión directa extranjera. Ahora bien, para estimular esas inversiones sería necesario adoptar otras medidas, incluidas la liberalización de las normas relativas a la propiedad, la eliminación de limitaciones a la repatriación de dividendos y del capital invertido, la aceptación del arbitraje internacional y la simplificación de los trámites administrativos.

Muchos países latinoamericanos excluyen al capital extranjero de algunas industrias y en otras limitan la participación de la inversión extranjera. Varios países han expresado su disposición a aceptar la inversión extranjera en industrias previamente cerradas a ella, pero todavía no lo han hecho. También sería conveniente liberalizar las regulaciones sobre los porcentajes de participación en la propiedad extranjera.

La aceptación del arbitraje internacional en cuestiones contenciosas relacionadas con la inversión directa extranjera es una decisión soberana. Sin embargo, el rechazo al arbitraje en casos de controversia desvía las inversiones hacia países que lo aceptan.

La participación en el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), bajo la égida del Banco Mundial, ofrece ventajas particulares para los países latinoamericanos. Al principio el OMGI proporcionará amplia cobertura para los riesgos no comerciales asociados con la inversión directa extranjera. Eventualmente la cobertura se extenderá a los contratos de administración y servicios, acuerdos de licencia y concesión y disposiciones sobre la transferencia de tecnología.

El OMGI ofrece ventajas con respecto a los actuales planes de seguro públicos y privados debido a que depende de un acuerdo

9. *Economist*, 15 de marzo de 1986, pág. 67.

concertado entre el inversionista y el país receptor acerca del tratamiento de los riesgos no comerciales. Al mismo tiempo el OMGI reconoce el derecho soberano de los gobiernos miembros y no concluirá ningún contrato de garantía sin la aprobación del gobierno receptor.

El ingreso en calidad de miembro en el OMGI aumentaría, y la no participación en él reduciría, el atractivo de los países latinoamericanos para la inversión directa extranjera, influyéndose así en las corrientes de capital extranjero. También serían convenientes los acuerdos bilaterales acerca del arbitraje de controversias después de haberse agotado el recurso a los tribunales del país receptor, como se estipula, por ejemplo, en los acuerdos entre México y varios países latinoamericanos.

También tendrían que salvarse los obstáculos burocráticos que afectan la inversión directa extranjera en América Latina. Así, en tanto que la IBM pudo permitirse pasar más de dos años negociando con el gobierno mexicano acerca de las condiciones para efectuar una inversión, muchas otras empresas no podrían hacerlo. Por consiguiente, la simplificación de las regulaciones administrativas sobre la inversión directa extranjera reviste una importancia considerable. Esto se podría llevar a cabo mediante el establecimiento de una sola autoridad encargada de tratar con los inversionistas extranjeros y la fijación de plazos límite para adoptar decisiones con respecto a solicitudes individuales.

Las inversiones en los mercados de valores de los países latinoamericanos son pequeñas comparadas con el financiamiento externo por los bancos comerciales. En 1983, la posición en capital extranjero en todos los mercados de valores latinoamericanos juntos era menos de la mitad que en Hong Kong y de Singapur, y apenas mayor que la de Kuala Lumpur. En el mismo año, la relación entre el capital social y la deuda bancaria neta excedía de un tercio sólo en Chile entre los países latinoamericanos (Van Agtmael, 1984 y Banco de Pagos Internacionales, 1984).

Estos resultados se pueden explicar por el hecho de que los mercados de valores de Hong Kong, Singapur y Malasia están abiertos por entero a los inversionistas extranjeros, y las transacciones en la Bolsa de Valores de Santiago también son relativamente libres. En contraste, Argentina y Venezuela imponen a los inversionistas extranjeros un período mínimo de retención, Brasil limita la inversión extranjera a fondos mutuos especiales, y México

permite la inversión en sólo unas pocas compañías, además de un fondo mutuo establecido para esa finalidad.

Los gobiernos tratan a menudo de justificar esas limitaciones con el argumento de que impiden que las empresas internas caigan bajo control extranjero. Pero esto se podría lograr limitando la participación de la propiedad extranjera en empresas individuales. En caso de que se llegue a ese límite se pueden crear de hecho dos clases de acciones, en que se retiraría el derecho de voto a las acciones que rebasaran el límite.

La liberalización de las regulaciones existentes sobre la compra de acciones por inversionistas extranjeros promovería la transformación del capital de empréstitos en capital social (véase el capítulo 5). Además, deberían alejarse las inversiones del Fondo para el Crecimiento de los Mercados Incipientes, establecido bajo los auspicios de la Corporación Financiera Internacional (CFI), y la creación de fondos similares, así como las inversiones por fondos mutuos, fondos de pensión y compañías de seguros.

A los inversionistas extranjeros también se les deberían brindar oportunidades de hacer inversiones en cuasicapital social sin arrastrar el pleno riesgo. Entre los ejemplos se incluyen la coparticipación en la producción, ingresos y utilidades a través de operaciones conjuntas contractuales, los contratos de administración y servicios y los acuerdos de licencia y concesión (Lessard y Williamson, 1985).

### *Las Políticas Antiinflacionarias*

En ausencia de ajustes en el sistema tributario para tener en cuenta la inflación, esta desalienta el ahorro al igual que el esfuerzo del trabajo y la asunción de riesgos al gravar los ingresos nominales en lugar de los reales. Además se proporcionan incentivos para la fuga de capitales.

El gravar los ingresos nominales en lugar de los reales incrementa la captación de impuestos por los gobiernos, los que también reciben el impuesto de la inflación que recae en la porción monetaria de la deuda que no devenga intereses, aunque a tasas muy elevadas de inflación un descenso en el valor real de las tenencias monetarias y la mayor utilización de otras monedas reduce el monto de esas ganancias.

El valor real de los ingresos del gobierno, obtenidos de las recaudaciones de impuestos y del señoreaje sobre la moneda, tiene así la tendencia a incrementarse con la inflación. Ahora bien, las demoras en la recaudación de impuestos eventualmente invertirán la situación al tiempo que se acelera la inflación. Eso fue lo que ocurrió bajo la hiperinflación alemana de la década de 1920 y la inflación argentina de 1984-85.

El reverso del círculo virtuoso de menores déficit presupuestarios y tasas de interés más bajas es el círculo vicioso de inflación, conducente a tasas de interés más altas, que en consecuencia aumentan los déficit presupuestales los que, a su vez, elevan las tasas de interés que, de nuevo, incrementan los déficit presupuestales. En países que tienen una deuda interna grande, esa ha sido la influencia dominante que se ha traducido en aumentos del déficit presupuestal nominal, expresado como porcentaje del producto interno bruto.

Las tasas de interés nominal más elevadas pueden conducir a un mayor déficit presupuestal en términos nominales, aún cuando en términos reales el déficit no resulte afectado. En Brasil, por ejemplo, el déficit del sector público en 1985 fue superior en el 20 por ciento al producto interno bruto en términos nominales y en el 3 por ciento en términos reales (es decir, después de introducir ajustes para tener en cuenta los efectos de la inflación en los intereses pagados sobre la deuda interna). Las cifras correspondientes con respecto a México son del 17 por ciento y el 2 por ciento en 1986.

Desde el punto de vista de las cuentas externas, el déficit real importa. Ahora bien, el déficit nominal influye en las condiciones del mercado monetario, con lo cual contribuye a las presiones inflacionarias, salvo en el caso improbable de que los tenedores de la deuda del gobierno compren automáticamente las emisiones adicionales de la deuda con lo que perciban de sus intereses. Asimismo, las tasas de interés nominal elevadas y crecientes pueden crear por sí mismas expectativas auto-realizables con respecto a la aceleración de la inflación al tiempo que los perceptores de ingresos tratan de adelantarse a la inflación.

Las conmociones de la oferta provenientes del exterior también pueden contribuir a la inflación, a menos que sea contrarrestada por medidas monetarias restrictivas conducentes a la recesión. Cabe señalar, como ejemplos, la cuadruplicación de los precios

del petróleo en 1973-74, y el alza en dos veces y media de esos precios en 1979-80, así como el gran incremento en las tasas de interés real en los mercados financieros mundiales después de 1980.

Aparte de su efecto adverso asociado con la tributación de los ingresos nominales en lugar de los reales, de lo que ya se ha tratado, la inflación influye de manera desfavorable en la actividad económica en varios aspectos. En primer lugar se crea incertidumbre acerca de los ingresos nominales, y los cambios en la tasa de inflación contribuyen a esa inseguridad.

Los intentos que realizan los perceptores de ingreso por reducir la incertidumbre inducida por la inflación también entrañan un costo para la economía nacional. La protección contra la inflación se lleva a cabo en general a expensas de la actividad productiva. La situación se agrava ante tasas elevadas de inflación, cuando las ganancias obtenidas a través de la especulación exceden a menudo a las utilidades derivadas de la producción.

En el área de la actividad productiva, las consideraciones a corto plazo a menudo predominan sobre los objetivos a largo plazo bajo la inflación. Se desalienta la actividad de inversión en general y en particular la inversión con un período prolongado de gestación, y se prefieren los contratos a corto plazo a los compromisos a largo plazo.

Las variaciones en los precios relativos y en la rentabilidad de las actividades productivas, que por lo común acompañan a la inflación, crean ineficiencias adicionales. Al mismo tiempo, las variaciones en los salarios reales, así como entre diferentes industrias y categorías de mano de obra, pueden fomentar el desasosiego laboral, y a menudo lo hacen. Ese desasosiego se ha creado en ocasiones, incluso después de obtener incrementos en salarios reales, debido a la incertidumbre en cuanto al índice de precios apropiado para calcular los cambios en los salarios reales.

Estas consideraciones puede que expliquen la correlación negativa existente entre las tasas de inflación y la tasa de crecimiento económico en los países en desarrollo.<sup>10</sup> Esa correlación negativa se ha observado en una relación de países en desarrollo representativos así como en países individuales en el curso del tiempo.

10. Véase un resumen de las pruebas documentales en Johnson (1984), págs. 636-60. Véase también Cline (1985-86), págs. 155-72.

En determinadas circunstancias, los efectos económicos desfavorables de la inflación se pueden reducir por medio de la indización, pero ésta siguió siendo imperfecta en el Brasil, el país latinoamericano que fue más lejos en esa dirección. Las rentas se ajustaban una vez al año, los salarios se ajustaban originalmente una vez al año y más tarde cada semestre, y el tipo de cambio se ajustaba primero semanalmente y después a diario. Asimismo, los precios controlados se modificaban de manera intermitente y variaban los desfases en el ajuste con respecto a los precios no controlados. Finalmente no se indizaban los depósitos monetarios y a la vista.

Al mismo tiempo, las medidas orientadas hacia el logro de la indización perfecta a fin de reducir fluctuaciones en los valores reales tienden a acelerar la inflación. En particular, dada la importancia de los costos laborales y la utilización del sistema de determinación de precios en función del costo más utilidades en muchos países latinoamericanos, el abbreviar el período de ajuste de los salarios aumenta en grado correspondiente la tasa de inflación. Esto ocurrió de hecho en Brasil, donde la reducción del período de ajuste de los salarios de 12 a 6 meses contribuyó a que se duplicara aproximadamente la tasa de inflación a fines de 1979.

Parece, por lo tanto, que si bien la indización puede reducir en forma temporal los efectos económicos adversos de la inflación, las tentativas de mejorar la indización conducen a una inflación más rápida. Esta también se acelera con la indización si ocurren conmociones externas desfavorables y, en casos en que se utilizan medidas macroeconómicas para reducir las tasas de inflación, la indización desacelera el proceso de deflación, como sucedió en Chile.

Después de 1973, ese país trató de hacer descender las tasas de inflación, que se acercaban al 1.000 por ciento anual, utilizando políticas monetarias y fiscales mientras mantenía la indización de los salarios y los tipos de cambio. Como resultado se restringieron las utilidades y siguió la depresión pero, después de una baja inicial, las tasas de inflación se mantuvieron entre el 30 por ciento y el 40 por ciento.

Después vino la fijación del tipo de cambio en términos del dólar de los Estados Unidos en junio de 1979, junto con el fortalecimiento de la indización retroactiva de los salarios. Esto significaba que las tasas de inflación del período anterior servían

como nivel mínimo para los aumentos de salarios. De manera correspondiente, las reducciones en las tasas de inflación dieron lugar a un alza en los salarios reales, comprometiéndose así la posición competitiva internacional de la agricultura y las industrias manufactureras chilenas.

En realidad, los salarios aumentaron en promedio el doble en el curso de los dos años y medio siguientes en términos del peso chileno y, con un tipo de cambio sin modificar, también en términos del dólar estadounidense. Si bien la inflación se redujo al nivel de los Estados Unidos para 1981, esto demostró ser temporal. El cuantioso déficit de la balanza de pagos resultante de la creciente sobrevaluación de la moneda hizo precisa una devaluación que reactivó las presiones inflacionarias, las que se agravaron debido a los aumentos en los aranceles (Balassa, 1985b, págs. 303-38).

La experiencia chilena muestra el error de utilizar el tipo de cambio como un mecanismo anti-inflacionario. La Argentina y, en el Oriente Medio, Israel, han corrido con peor suerte aún, ya que tuvieron tasas de inflación más altas que antes después del fracaso de experimentos similares.<sup>11</sup>

Por lo tanto, tienen que encontrarse otros enfoques para reducir las tasas de inflación sumamente elevadas de América Latina. A ese propósito ofrecen interés particular el Plan Austral de la Argentina, adoptado en junio de 1985, y el Plan Cruzado del Brasil, introducido en febrero de 1986.

El Plan Austral comprendió una reducción sustancial del déficit presupuestal gubernamental, el financiamiento no monetario del déficit restante, y la aplicación de controles de precios y salarios, medidas que fueron precedidas de ajustes en los precios del sector público y la devaluación del tipo de cambio. Como resultado de ellas, las tasas de inflación descendieron del 30 por ciento al 3 por ciento mensual.

Las reducciones del déficit presupuestario llevaron consigo restricciones generales en los gastos y aumentos en los impuestos, sobre todo en los impuestos a la exportación de trigo y carne de vacuno. Sin embargo, las reducciones subsiguientes en los impuestos a la exportación con la mira de promover ésta, no han sido compensadas mediante reducciones en los gastos. Se estima, en

11. Este resultado se ha obtenido en un modelo teórico (van Wijnbergen, 1985).

consecuencia, que el déficit presupuestal llegará al 4 por ciento del producto interno bruto en 1986, lo que contribuirá a que las tasas de inflación aumenten al 6 por ciento mensual.

En Brasil, el Plan Cruzado involucró una reducción del déficit presupuestal, fijar salarios a su valor real medio de los seis meses precedentes, con un incremento adicional del 8 por ciento (el 15 por ciento para los salarios mínimos), congelar todos los precios e instituir la compensación por concepto de desempleo. Inmediatamente se bajó a cero la inflación, pero los bajos precios de los servicios públicos contribuyeron al déficit presupuestal, mientras la falta de pleno ajuste de los precios para tener en cuenta los incrementos de salarios antes de la introducción del plan penalizó a las industrias del acero y automotriz. Además, el 8 por ciento de aumento de los salarios hizo recaer una carga en los productores, tanto del sector público como del privado, y se sumó a las presiones de la demanda agregada. Estas se agravaron por los descensos en el ahorro interno, lo que hizo necesaria la introducción de préstamos obligatorios, vinculados a la compra de automóviles y gasolina, con objeto de atenuar esas presiones.

La adopción del Plan Austral y del Plan Cruzado refleja el reconocimiento de que cuando se tienen tasas muy elevadas de inflación es preciso tomar medidas drásticas para hacer que se desvanezcan las expectativas inflacionarias. Esto supondrá adoptar medidas relacionadas con los déficit del sector público, la creación de dinero, la reforma monetaria, los salarios y los precios.

La prioridad máxima es reducir el déficit del sector público. Si éste no se elimina por completo, tendría que cesar su financiamiento monetario. Antes bien, los incrementos en la oferta monetaria deberían responder a las necesidades del sector privado que querrá reconstruir sus balances monetarios reales. La reforma monetaria, que entraña el reemplazo de la antigua unidad monetaria, puede poner término a la psicología inflacionaria.

También debería eliminarse la indización, incluida la de los salarios. Y el último ajuste salarial, emprendido al efectuarse la reforma monetaria, debería compensar sólo parte de la inflación desde el ajuste precedente, con objeto de establecer de nuevo los salarios reales a su nivel medio en el curso del período.

Para que la desindización de los salarios se afirme después de un prolongado período de indización, tendrían que aplicarse temporalmente controles de salarios. Al mismo tiempo, por razones

de política práctica, los controles de salarios deberán ir acompañados en general de controles de precios cuando se lleve a cabo la reforma monetaria. Pero el establecimiento del control de precios, que debería ser de índole temporal, tendría que ir precedido de ajustes en los precios relativos del sector público.

El proceder de manera gradual al combatir la inflación es apropiado en el caso de tasas bajas de inflación a fin de limitar los efectos recesivos de la política de estabilización. Otra ventaja del enfoque gradual es el ajuste metódico de los salarios.<sup>12</sup> Si los ajustes de éstos se sincronizan, esto se puede hacer mediante ajustes salariales a futuros, vinculando los aumentos de salarios a la inflación esperada. Este procedimiento se ha aplicado en fecha reciente con buenos resultados en Francia, ya que ha conducido a reducciones sustanciales en las tasas de inflación.

Las reglas del ajuste a futuro también deben aplicarse a las rentas y a otros ingresos sujetos al control del gobierno. Al mismo tiempo deberían proporcionarse garantías en caso de que la inflación rebase los niveles proyectados. Esto se puede llevar a cabo mediante la introducción de una cláusula de activación al formular las reglas del ajuste.<sup>13</sup> Una vez que las tasas de inflación descienden a un nivel aceptable, debería abolirse la indización y liberarse los salarios y otros ingresos.

En una zona intermedia las tasas de inflación no son lo bastante altas para crear un grado sustancial de desarticulación, ni lo suficientemente bajas como para limitar los efectos recesionarios de la política de estabilización. Este es el caso en México, por ejemplo, donde la tasa de inflación promedia el 80 por ciento anual.

El hacer descender las tasas de inflación de niveles tan elevados mediante la utilización de las medidas anti-inflacionarias tradicionales puede llevar consigo un amplio costo económico. Al propio

12. En el caso de la fijación escalonada de salarios, con ajustes en diferentes fechas, para diferentes industrias o distintas clases de trabajadores, debería utilizarse una regla de ajuste en que se combinara la indización regresiva y progresiva, como se hizo en el Brasil en 1965, cuando la tasa anual de inflación descendió del 92 por ciento al 34 por ciento. Véase en Simonsen (1983) un examen detallado del proceso de indización.

13. Los puntos de activación deberían determinarse por referencia a los cambios en los precios ajustados para tener en cuenta los efectos de las conmociones de la oferta.

tiempo debería reconocerse que esto tendrá éxito sólo si se satisfacen las condiciones previas, entre las cuales reviste importancia particular el reducir los déficit presupuestales y su financiamiento monetario.

### **Resumen**

Se recomienda la introducción de cambios en las políticas actuales con objeto de estimular la generación de ahorro y su asignación eficiente en América Latina y para que se invierta la dirección de la fuga de capitales de los últimos años. También se proponen medidas para reducir las tasas de inflación.

La prioridad máxima es incrementar el ahorro público. Las medidas deben concentrarse en la disminución de los gastos y en la reducción de las pérdidas de las empresas públicas, en lugar de elevar los impuestos. Al propio tiempo debería reformarse el sistema tributario con la mira de alentar el ahorro privado. Aparte de la introducción de la contabilidad en períodos de inflación, sería conveniente gravar el consumo pero no el ahorro.

La adopción de tasas de interés real positivas y la disminución de los márgenes entre las tasas de interés sobre los préstamos y las tasas pasivas mediante reducciones en el encaje legal bancario, y la eliminación de impuestos sobre las transacciones financieras también incrementarían el ahorro y la inversión. Esos cambios estimularían aún más la asignación eficiente del ahorro entre diversas inversiones. También contribuiría a alcanzar esos objetivos el mejoramiento de la eficiencia de la intermediación financiera y el desarrollo de mercados de valores y bonos.

En las condiciones actuales de América Latina también sería necesario proporcionar incentivos a la inversión. Esos incentivos se concederían con carácter general, salvo que las inversiones en actividades de exportación precisarían de incentivos adicionales en tanto se mantenga la protección a las importaciones. Los incentivos deberían otorgarse en forma que no se alienten las actividades con uso intensivo de capital.

La tributación más baja del ahorro interno y el establecimiento de tasas de interés real positivas, aunada a tipos de cambio competitivos, también proporcionaría incentivos para que vuelva

la corriente de capital del extranjero. Debería alejarse la inversión directa extranjera, lo cual es particularmente importante al promover la orientación hacia el exterior debido a los conocimientos tecnológicos y la experiencia que aporta en comercialización.

El reducir el déficit del sector público y el financiamiento no monetario del déficit restante es una condición previa para hacer descender las presiones inflacionarias. Otra condición adicional es la eliminación de la indización de los salarios. La inflación se puede abordar de inmediato cuando hay reforma monetaria en países que están sufriendo de inflación rápida, o bien de manera gradual en países cuyas tasas de inflación son bajas.

En este último caso combatir la inflación llevará tiempo, por consiguiente. También llevará tiempo la reforma de los sistemas tributario y financiero de los países latinoamericanos. De todos modos, es necesario adoptar medidas con prontitud para lograr los incrementos que se requieren en el nivel de ahorro e introducir mejoras en su asignación.

## 4 La Función del Estado y de la Empresa Estatal

Un factor central que dio ímpetu al rápido crecimiento de la deuda externa en los años de 1970 y que intensificó la gravedad de la crisis económica y social de la década de 1980 fue la ampliación del papel del estado y su rápida expansión en la mayor parte de América Latina.<sup>1</sup> El fácil acceso a los préstamos extranjeros los de gobiernos y sus organismos lo ejemplifica el aumento en casi diez veces del valor en dólares de la deuda externa pública y públicamente garantizada entre 1973 y 1983. La deuda privada no garantizada se incrementó en sólo cuatro veces en el mismo período.

Con la notable excepción de Chile, Colombia y varios países centroamericanos, los gobiernos (algunos de ellos con una inclinación hacia los proyectos e industrias «estratégicos») tomaban afanosos los créditos extranjeros que financiaban los déficit crecientes del sector público. Al propio tiempo los prestamistas del exterior, tanto oficiales como privados, satisfacían su aversión natural al riesgo comercial mediante la concesión de préstamos a los gobiernos y sus empresas. Para 1982 alrededor de tres cuartas partes de toda la deuda externa de la región eran imputables al sector público o estaban garantizadas por él, y desde entonces esa proporción se ha elevado ya que algunos gobiernos han asumido las obligaciones extranjeras de compañías privadas.

La crisis económica en que se han visto sumergidos la mayoría de los países de la región desde 1982 ha provocado un animado debate en cuanto a si la intervención del estado no ha ido demasiado lejos. La discusión, sostenida con mayor libertad en países que

1. Aunque hubo un rápido crecimiento a fines de los sesentas, en promedio fue menor que en los setentas.

han pasado de gobiernos militares a civiles electos, en particular en la Argentina y el Brasil, parece estar transformándose en un mayor apoyo a la iniciativa privada y menos control del estado.

El estado funciona como regulador, inversionista y proveedor de servicios. Esos tres aspectos se examinan abajo junto con la pregunta: ¿En quién ha recaído la mayor carga del ajuste desde 1982, en el sector público o en el privado?

### *Antecedentes Históricos*

La rápida expansión del papel del estado en casi toda América Latina es parte de un fenómeno mundial de los últimos veinte años, que se aceleró por la inflación y la crisis de los energéticos en los setentas. Por lo tanto, América Latina no ha sido un caso especial. Ahora bien, los aumentos en los déficit del sector público han sido mayores en esta región que en otras partes. Ese ha sido el caso en particular en la Argentina, el Brasil y México, donde los déficit del sector público llegaron al 15 por ciento del producto interno bruto en los primeros años de los ochentas.<sup>2</sup>

En el curso de la última década, el crecimiento más rápido de los gastos del sector público tuvo lugar en México, Perú y Venezuela, en razón en gran parte de la expansión de las compañías petroleras estatales (véase el cuadro 4,1). En México, Uruguay y Venezuela, las transferencias a las empresas estatales también aumentaron en escala considerable, en algunos casos para subsidiar el consumo de energía y de artículos de primera necesidad, en tanto que el crecimiento del consumo público se desaceleró después de los rápidos incrementos en varios países durante los sesenta (véase el cuadro 4,2).

Mucho antes había habido una expansión muy grande del papel del estado en Argentina, cuando asumió el poder Juan Domingo Perón. También hubo una tendencia a largo plazo hacia una mayor función del estado en Brasil y Colombia, pero fue mucho más

2. Las cifras, incluyendo los cargos del interés nominal sobre la deuda interna, indican las necesidades financieras del sector público. Sin embargo, desde el punto de vista de los efectos del déficit en la balanza exterior, será pertinente el déficit calculado con tasas de interés real (ajustadas para tener en cuenta la inflación) (véase el capítulo 3).

**Cuadro 4.1 Crecimiento del sector público, 1970-82**

País	Desembolsos del sector público como porcentaje del PIB		De los cuales: empresas estatales		Proporción estimada de las empre- sas estatales en la inversión (1978-80)	Déficit del sector pú- blico como porcentaje del PIB	
	1970	1982 <sup>a</sup>	1970	1982		1970	1982
Argentina	33	35	11	12	20	1	14
Brasil	28	32	6	11	39	2	17
Chile	41	36	5	10	13	5	2
Colombia	26	30	6	10	9	4	2
Méjico	21	48	10	26	24	2	17
Perú	25	57	4	32	15	1	9
Venezuela	32	66	17	45	45	3	4
Promedio ponderado	28	42	9	19	29	2	9
Malasia	36	53	4	34	33	12	19
Corea	20	28	7	4	23	4	3
Francia	38	48	6	7	13	0,5	3
Japón	23	27	8	8	11	1,5	6
Suecia	52	66	4	6	11	2	10
Reino Unido	43	49	10	11	17	3	6
Estados Unidos	22	21	10	9	4	1	2

*Nota:* Las cifras máximas para la Argentina fueron el 42 por ciento y con respecto al Brasil el 35 por ciento; ambas corresponden a 1981.

*Fuentes:* BID (1984), Apéndice sobre finanzas públicas; FMI (1985); Short (1984); Cline (1985-86); estadísticas nacionales correspondientes a países asiáticos y europeos.

moderada que en los países productores de petróleo. Sólo en Chile se produjo un movimiento en sentido inverso después de 1973.

De nuevo con excepción de Chile, el estado desempeña una función cada vez más amplia como inversionista. Pese a las deficiencias de las estadísticas oficiales, que en general incluyen la formación de capital por las empresas estatales como parte de la inversión privada —con lo cual se subestima en muy gran medida el papel del gobierno en la economía— los imprecisos

**Cuadro 4.2 Gastos del gobierno central**  
(porcentaje del PIB)

País	Gastos	1973	1982	1983
Argentina	Consumo	6,3	6,1	5,5
	Transferencias	8,1	7,1	10,3
	Inversión	2,9	2,7	2,1
	Intereses	0,5	4,6	2,3
	Total	17,8	20,5	20,3
Brasil	Consumo	4,4	3,9	3,7
	Transferencias	9,3	12,3	12,0
	Inversión	1,9	1,8	1,7
	Intereses	1,1	3,0	3,7
	Total	16,7	21,0	20,1
Chile	Consumo	13,9	10,8	10,1
	Transferencias	11,6	20,5	18,4
	Inversión	7,2	2,2	2,2
	Intereses	0,2	0,5	1,2
	Total	32,9	34,1	31,9
México	Consumo	5,6	7,5	5,9
	Transferencias	2,2	11,3	6,1
	Inversión	3,7	6,8	4,7
	Intereses	0,9	4,4	9,4
	Total	12,4	30,0	26,1
Perú	Consumo	9,7	8,1	n.d.
	Transferencias	2,3	2,5	n.d.
	Inversión	3,8	4,1	3,6
	Intereses	2,0	3,9	3,8
	Total	17,8	18,6	18,9
Uruguay	Consumo	9,8	11,5	10,4
	Transferencias	7,3	14,9	11,5
	Inversión	1,5	2,2	1,8
	Intereses	0,5	1,0	1,2
	Total	19,1	29,6	24,9
Venezuela	Consumo	10,8	11,7	11,5
	Transferencias	3,4	6,4	6,7
	Inversión	6,7	8,9	6,7
	Intereses	0,3	2,1	2,3
	Total	21,1	29,1	27,0

**Cuadro 4.2 Continua**  
(porcentaje del PIB)

País	Gastos	1973	1982	1983
Grecia	Consumo	17,7	n.d.	n.d.
	Transferencias	1,9	n.d.	n.d.
	Inversión	7,1	n.d.	n.d.
	Intereses	1,1	n.d.	n.d.
	Total	27,8	n.d.	n.d.
España	Consumo	9,1	11,5	9,7
	Transferencias	7,4	14,0	16,2
	Inversión	2,7	3,9	3,7
	Intereses	0,5	0,7	1,2
	Total	19,7	30,0	30,9
Corea	Consumo	5,5	7,9	7,8
	Transferencias	4,8	6,5	6,4
	Inversión	2,5	3,4	2,6
	Intereses	0,4	1,2	1,2
	Total	13,2	19,0	17,9
Singapur	Consumo	9,9	13,1	12,4
	Transferencias	1,7	0,9	0,8
	Inversión	1,6	4,7	5,7
	Intereses	1,5	3,2	4,6
	Total	14,7	21,9	23,5

n.d. No disponible.

Fuente: FMI (1985).

datos disponibles indican que, en varias de las mayores economías latinoamericanas, de mayor dimensión a fines de los setenta las empresas estatales representaban una mayor proporción de la inversión que en algunos de los países industriales avanzados, como Francia, Suecia y el Reino Unido, donde el sector público ha desempeñado tradicionalmente una función importante en la inversión (véase el cuadro 4.1).

La tendencia a depender de la intervención y empresa estatales con respecto a una amplia variedad de actividades es, en parte, el resultado de la historia, en especial en la América hispana. En esos países, la tradición colonial española de concesiones especiales

y monopolios para determinadas empresas perdura de manera tenaz. Esa tradición se ha conservado en varias formas por espacio de siglos. Su consecuencia es una tendencia por parte del estado a considerar los asuntos económicos como incumbencia de su autoridad.

Por otra parte, grandes campos de negocios buscan la protección del estado. Las relaciones personales con el gobierno son esenciales a menudo para el éxito de las operaciones de las empresas. Algunos negocios privados grandes terminan así con frecuencia como los custodios de privilegios concedidos por el estado, en lugar de como empresarios Schumpeterianos que llevan la lucha hasta lo último en el mercado. Esto tiende a apoyar el *status quo*, más que a promover una economía dinámica que produciría rápido crecimiento del empleo.

Estas razones históricas, especialmente importantes en la América hispana, así como el reducido tamaño de la mayoría de los mercados internos (el PNB de toda América Latina y el Caribe equivale aproximadamente al de Alemania Occidental, en tanto que la economía media centroamericana tiene un mercado nacional comparable al de Albuquerque, Nuevo México, o Newark, New Jersey), explican por qué los vientos vigorizantes de la competencia y la empresa privada no son aceptados universalmente en América Latina.

El desplazamiento a la orientación hacia dentro de los países latinoamericanos después de la Segunda Guerra Mundial contribuyó también a la creciente importancia del estado, dado que éste asumió una función más amplia como protector de las industrias incipientes e incluso como inversionista. En contraste, de conformidad con la orientación hacia el exterior, las intervenciones del gobierno habrían de interferir con la explotación de las posibilidades disponibles en los mercados internacionales y, en general, tales posibilidades son explotadas mejor por las empresas privadas, que son más flexibles, que por las públicas.

La comodidad natural de los mercados relativamente pequeños fue realizada en las décadas de los sesentas y los setentas por la tendencia creciente a regular las corrientes de inversión y los precios. Esa tendencia era favorable para las empresas más grandes y, en especial, para las estatales que tenían influencia sobre la acción del gobierno. Al mismo tiempo, las restricciones sobre la propiedad y las remisiones de utilidades desalentaron de manera

efectiva la inversión por extranjeros. Este fue particularmente el caso en el Grupo Andino en los setentas.

Además de las regulaciones restrictivas, los trámites administrativos en la aplicación de las regulaciones han limitado la inversión y aumentado el costo de efectuar operaciones comerciales al elevar los precios y comprometer la competitividad internacional. Las pequeñas empresas, en particular, no se pueden permitir el lujo de pasar por una serie interminable de trámites burocráticos. Tal vez más que a los impuestos y a las regulaciones, al papeleo burocrático cabe atribuir el desarrollo de un amplio «sector informal» y el entorpecer el crecimiento natural de los negocios pequeños y su transformación en empresas más grandes.

Pese a esos obstáculos, desde los setentas un grupo creciente de industriales dedicados a las exportaciones ha estado tratando de influir en favor de la apertura parcial y la desregulación de las economías en Brasil y Colombia. Al mismo tiempo, los costos evidentes del excesivo endeudamiento externo por el sector público han provocado críticas generalizadas a la amplia función que desempeña el estado en la economía. La mayor libertad de prensa y las discusiones públicas que acompañaron al reemplazo de los gobiernos militares por los regímenes civiles electos, en especial en Argentina y Brasil, han intensificado el movimiento en contra del pasado y los propios gobiernos se han manifestado en favor de reducir el papel del estado.<sup>3</sup>

### *Regulaciones*

Casi todos los países latinoamericanos más grandes figuran entre las economías de mercado más reguladas del mundo, por lo menos en el papel. Entre los mecanismos reguladores económicos más importantes están los controles sobre el establecimiento de empresas y nuevas inversiones, las restricciones a las entradas de inversión extranjera y a las salidas de remisiones de utilidades, los controles de precios, las barreras a la importación, la asignación

3. En una entrevista concedida a *Business Week*, el Presidente del Brasil, José Sarney Costa, declaró: «La iniciativa privada es el motor del desarrollo económico. En Brasil hemos aprendido que cada vez que la penetración del estado en la economía aumenta, nuestra libertad disminuye.» (11 de agosto de 1986.)

discriminatoria de créditos, las elevadas tasas de impuestos sobre las utilidades de empresas combinadas con mecanismos de reducción tributaria discrecional, así como los límites al despido de empleados (véase el cuadro 4.3). En varios países latinoamericanos la maraña de regulaciones es administrada por funcionarios mal pagados, con lo que el potencial de corrupción es grande.

La actividad productiva puede estar regulada por legislación, por decretos gubernamentales y por la adopción de decisiones caso por caso. Esta última práctica es generalizada y perniciosa en América Latina ya que crea un grado considerable de incertidumbre y proporciona oportunidades para la corrupción. También discrimina contra los negocios pequeños y medianos los que, aunque son importantes creadores de empleo, rara vez tienen acceso a los escalones más altos de la burocracia.

Las regulaciones y controles burocráticos permean las actividades de una empresa desde su nacimiento hasta su muerte. Establecer una empresa requiere tiempo y perseverancia. En Perú, por ejemplo, según se dice, llevó 289 días, con la ayuda de un abogado administrativo, registrar una fábrica de textiles.<sup>4</sup> Tanto las fusiones de empresas como las quiebras a menudo entrañan trámites complicados.

La tributación se trata, por lo general, de manera separada de la regulación. Sin embargo, en buen número de países latinoamericanos, los sistemas tributarios incluyen un fuerte componente regulador debido, en parte, a que las tasas nominales de impuesto sobre las utilidades son altas y a menudo son contrarrestadas a través de concesiones para actividades particulares. El estado motiva o inhibe determinados tipos de inversión, con lo cual atenúa las fuerzas del mercado.

Por muchas razones y pese al tamaño del aparato regulador es práctica generalizada circumventar las regulaciones. Una es la tendencia natural de los controles a establecer sus propios antídotos: los controles de precios generan la cartelización y las tentativas de las empresas por mantener los precios adelante de los incrementos en los costos; los controles de las tasas de interés crean un mercado paralelo no bancario y con frecuencia usurario; las restricciones de divisas conducen a menudo a la sobrefacturación de las importaciones

4. La información acerca de las regulaciones excesivas y con respecto al sector informal en Perú procede del Instituto Libertad y Democracia de Lima.

y la subfacturación de las exportaciones; los sistemas de asignación de créditos que consideran que la agricultura es «buena» y los servicios «malos», conducen a la desviación de fondos hacia otras actividades de modo que el crédito agrícola se eleva con rapidez, pero no la producción agrícola real; los límites a los despidos de trabajadores se eluden mediante el empleo temporal, y así sucesivamente. Además, a fin de evitar el exceso de los controles, grupos de negocios de América Latina a menudo mantienen sus operaciones divididas en muchas compañías separadas, con lo cual se limita la visibilidad.

Las regulaciones excesivas aumentan el costo de operar un negocio, sobre todo en el caso de empresas pequeñas y medianas que tienen menos posibilidad que las compañías grandes de trabajar dentro de las regulaciones. En Perú, por ejemplo, las regulaciones laborales y de negocios sumamente complejas han conducido al desarrollo de un sector informal el que se estima, tal vez con cierto grado de exageración, que proporciona más de la mitad del empleo urbano. El sector informal incluye algunas operaciones industriales apreciables, ocultas por una multitud de establecimientos pequeños en los que se proporciona empleo a cientos de trabajadores. Si bien este sector proporciona una parte considerable de la producción, en particular en la industria y el comercio, el tamaño y la productividad de la empresa tienden a ser bajos, debido a la falta de derechos de propiedad oficiales, a la imposibilidad de obtener crédito y a la necesidad de escapar a la detección.

El costo de la burocracia gubernamental también constituye una carga para las economías nacionales latinoamericanas. En las últimas décadas esa carga aumentó mucho en Perú, donde la proporción de empleados públicos con respecto al empleo total se elevó del 7 por ciento en 1961 al 16 por ciento en 1981. El mismo año los empleados gubernamentales representaron el 18 por ciento de la fuerza laboral no agrícola en la Argentina, y los salarios gubernamentales fueron iguales al 16 por ciento de la factura total de salarios en el Brasil.<sup>5</sup>

Pese a la evasión de las reglas, el exceso de regulación representa un costo económico. La inversión se canaliza hacia actividades estimuladas de manera artifical por aranceles, concesiones tribu-

5. Heller y Tait (1983, cuadros 22 y 26), y con respecto a Perú *Caretas*, 24 de febrero de 1986, pág. 55.

**Cuadro 4.3 Regulaciones económicas estatales**

Regulación (1985)	Argentina	Brasil
Controles de precios, nueve artículos de primera necesidad <sup>a</sup> (número)	9,0	9
Controles de precios, cinco manufacturas básicas <sup>b</sup> (número)	5,0	5
Topes obligatorios sobre las tasas de interés bancario (sí o no)	sí	sí
Limitación a la inversión directa extranjera en		
Compañías industriales (sí o no)	no	no
Bancos (sí o no)	sí	sí
Tasas impositivas máximas a las utilidades de las empresas (porcentaje)	33,0	35
Retención neta sobre las utilidades, remitidas al exterior <sup>d</sup> (porcentaje)	17,5	25
Participación obligatoria de los trabajadores en las utilidades de las empresas (sí o no)	sí	sí
Prestaciones como porcentaje del salario industrial promedio	80	80
Limitaciones a las reducciones en el empleo (significantes o insignificantes)	S	I

*Fuentes:* "Investing, Licensing, Trading Conditions Abroad," datos de Business International Corporation correspondientes a la Argentina, febrero de 1985, al Brasil, enero de 1985, a Chile, octubre de 1985, y al Perú, marzo de 1985; "Doing Business in Chile," Price Waterhouse, octubre de 1985; "Doing Business in Mexico," Price Waterhouse, junio de 1984; "Doing Business in Venezuela," Price Waterhouse, agosto de 1985.

- a. Trigo, pan, carne, aves de corral, azúcar, aceite vegetal, leche, refrescos y productos farmaceúticos básicos.
- b. Cemento, acero, automóviles y camiones, fertilizantes y neumáticos.
- c. Impuesto de primera categoría del 10 por ciento gravado sobre el ingreso, el 30 por ciento gravado sobre el ingreso en la primera categoría excluido el impuesto en la primera categoría.
- d. Además del impuesto sobre las utilidades.

tarias y asignaciones especiales de crédito en lugar de responder a las señales de un mercado imparcial. Las plantas de montaje de automóviles establecidas en casi todas las economías latinoamericanas de tamaño mediano en los sesentas y primeros años de los setentas son un ejemplo destacado de este tipo de inversión antieconómica.<sup>6</sup> Esas plantas crearon poco empleo a costa de

6. Kuczynski (1975, pág. 83), calculó que los impuestos perdidos a través de las plantas de montaje en el Perú hubieran permitido a cada trabajador empleado en las plantas recibir un subsidio estatal de 10.000 dólares anuales.

Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela
0	9	5	9	9
0 sí	5 sí	5 sí	5 sí	3 no
no	sí	sí	sí	sí
no	sí	sí	sí	sí
30 <sup>c</sup>	40	42	50	50
40	40	55	40	20
no	no	sí	sí	sí
65	65	60	50	60
I	S	S	S	S

grandes subsidios fiscales y una mala asignación de recursos ya que sus actividades fueron estimuladas por altos aranceles sobre autos acabados e incentivos fiscales para las operaciones de montaje local.

El empleo también ha sido frenado por las regulaciones laborales vigentes. La legislación sobre los salarios mínimos y la presión sindical elevaron los salarios por encima de los niveles de equilibrio del mercado, con lo cual se limitó el empleo y se contribuyó al desarrollo de un mercado laboral doble. Las elevadas prestaciones suplementarias han tenido efectos similares (cuadro 4.3).

Por otra parte, en países como Argentina, Venezuela y Panamá, es sumamente difícil reducir la fuerza de trabajo aún en el caso de que se hayan deteriorado las condiciones económicas. En Argentina, por ejemplo, la ley laboral confiere «seguridad en el trabajo» a empleados al cabo de sólo un año y los pagos por separación de empleo aumentan con la duración del empleo. La situación es similar en Venezuela, y se ha estimado que la legislación

laboral eleva los costos de la mano de obra en 30 por ciento, además del costo de los cargos del seguro social y prestaciones suplementarias, y totalizan el 59 por ciento de los salarios básicos en Panamá (Fischer y Spinanger, 1986, págs. 25-28).

En conjunto, las regulaciones laborales, en especial las limitaciones a las reducciones en el empleo inhiben la creación de puestos de trabajo y el crecimiento económico en general en América Latina. Dichas regulaciones limitan la contratación durante fases ascendentes de la economía, al tiempo que protegen los puestos de trabajo en los sectores formales de la economía durante las fases descendentes. Esas regulaciones, combinadas con las ventajas tributarias de la inversión en maquinaria, mucha de ella importada salvo en las economías de mayor dimensión, crean un ambiente que limita el crecimiento del empleo en América Latina y la explotación de la ventaja comparativa que ofrece la disponibilidad de mano de obra para las industrias manufactureras.

Por el contrario, la falta de regulaciones restrictivas con respecto a la fuerza laboral ayudó a las industrias con gran intensidad de mano de obra a expandirse en el Lejano Oriente; no sólo se ha incrementado el empleo, sino que también se han elevado con rapidez los salarios reales en contraste con los aumentos relativamente pequeños (e incluso algunos descensos) en América Latina (véase el cuadro 1.6).

Los países del Lejano Oriente ofrecen un contraste para América Latina, aunque las diferencias en sus economías y sistemas políticos limitan la validez de las comparaciones. De todas maneras, las disparidades existentes entre los tipos de regulación del Lejano Oriente y América Latina invitan a pensar.

- Las economías del Lejano Oriente utilizan a menudo más apoyo del estado impuestos y créditos especiales, y mecanismos de importación más bien que prohibiciones y restricciones, en particular para las actividades de exportación.
- Las tasas de impuestos a las empresas son más bajas y los mercados laborales son más libres en el Lejano Oriente.
- La protección en los países del Lejano Oriente se concentra en una gama limitada de bienes de consumo que ejercen poco efecto en los costos de producción del resto de la economía.

- Lo que es de importancia suma, los alicientes estatales en el Lejano Oriente se conceden en un contexto de precios ajustados a la realidad, en especial al tipo de cambio y a la inflación moderada.

Sin embargo, los precios apropiados puede no bastar, para un crecimiento sostenido, a menos que también el sistema tributario promueva el crecimiento (véase el capítulo 3). Las elevadas tasas de impuesto a las sociedades en casi todos los países de América Latina (véase el cuadro 4.3) son compensadas por créditos tributarios para varios tipos de inversión, pero de todos modos los impuestos afectan desfavorablemente al empleo y al crecimiento económico.<sup>7</sup> Los créditos tributarios, combinados con préstamos estatales subsidiados para inversión en planta y equipo y bajos aranceles de importación, conducen al exceso de capacidad, desaceleran el crecimiento del empleo y dan por resultado elevadas relaciones de deuda-capital de las sociedades y, por consiguiente, debilitan la corriente de fondos de éstas.

Otra característica de los regímenes tributarios de América Latina es su complejidad, con una pléthora de incentivos regionales y sectoriales. Sin embargo, pese a años de aparentes incentivos tributarios que favorecen la descentralización geográfica, las pequeñas empresas y la agroindustria, casi toda la actividad económica en América Latina —exceptuados Brasil y Colombia— sigue concentrada en torno a las capitales. La industrialización rural es limitada.

Las dificultades de administrar sistemas de impuestos sobre la renta de gran complejidad con personal mal pagado y con adiestramiento insuficiente significa que la tributación directa proporciona ingresos limitados, a pesar de las altas tasas de impuesto nominal. La inflación complica todavía más el cuadro. En 1982, por ejemplo, sólo el 6 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central de Argentina provino de los impuestos sobre la renta y las utilidades; las proporciones comparables fueron el 13 por ciento en Brasil y el 15 por ciento en Perú. En este último caso, el grueso de los ingresos lo generan unas pocas compañías petroleras y mineras (FMI, 1985). Como resultado, varios países hacen recaer fuertes impuestos, pero de fácil recaudación, en el

7. Véase, por ejemplo, el informe de un grupo de expertos encabezado por Dudley Seers (OIT, 1970).

comercio interno y en ocasiones en el comercio exterior, lo cual desalienta las exportaciones.

El describir los sistemas reguladores y tributarios de las economías latinoamericanas en estos términos es a todas luces una generalización excesiva. Entre las excepciones cabe señalar que Chile y Colombia tienen sistemas de impuestos sobre la renta relativamente sólidos, y las economías centroamericanas tradicionalmente han sido moderadas en sus regulaciones sobre el comercio y la inversión. En promedio, sin embargo, probablemente no sea injusto caracterizar los setenta y los primeros años de la siguiente década en América Latina como una época de proliferación de regulaciones, cuyo peso se ha dejado sentir con fuerza en la actividad económica.

La excesiva regulación es, pues, muy onerosa a las economías latinoamericanas. El exceso de regulación requiere un gran aparato administrativo del gobierno, impone una carga a los negocios privados en el sector formal, proporciona algunos incentivos, pero también algunos desincentivos al sector informal, y contribuye a la asignación deficiente de recursos. Asimismo entorpece la reacción rápida y flexible a las condiciones del mercado.

El proceso de desregulación debería dirigirse a reducir ese costo y a asegurar una mayor flexibilidad con objeto de mejorar la competitividad internacional. El marco regulador debería ser propicio para la expansión de la producción y la inversión con el fin de crear condiciones apropiadas para el desarrollo de una economía moderna.

Esto exigiría, en primer lugar, introducir mejoras en las regulaciones sobre los derechos de propiedad. A fin de asegurar el mejor uso de la propiedad, lo que redunda en beneficio de la comunidad, esos derechos deberían ser exclusivos, transferibles, divisibles y considerados permanentes (Walter, 1986). Deberían establecerse reglas apropiadas en lo que se refiere a patentes y derechos de autor.

Los derechos de propiedad se podrían asegurar estableciendo un marco jurídico moderno. Debería simplificarse y acelerarse el proceso de registro y concesión de licencias, robustecerse los derechos contractuales y establecerse un sistema eficiente de reparación de agravios. Se necesita además un sistema moderno para situaciones de quiebra que facilite la transferencia de activos de compañías en quiebra a usuarios más eficientes.

Al mismo tiempo las regulaciones y reglamentos deben ser de aplicabilidad general con el fin de restringir drásticamente el campo para la adopción de decisiones discrecionales. Debería asegurarse la estabilidad en las regulaciones y toda nueva regulación debería pasar una prueba de costo-beneficio.

Habida cuenta de las elevadas tasas de crecimiento de la población, la fuerza laboral está expandiéndose con rapidez en América Latina. Por consiguiente se tienen que encontrar puestos de trabajo para los millones de personas que están acercándose a la edad de trabajar. Con este propósito es necesario reformar la legislación laboral de manera que estimule la contratación. Esto entrañaría reducir los castigos a la empresa que despidे trabajadores en épocas de dificultades económicas, la fijación de salarios mínimos a niveles razonables, y el financiamiento de una mayor porción de los beneficios del seguro social con ingresos tributarios generales más bien que con recursos de los impuestos salariales.

La liberalización de la legislación laboral, junto con la desregulación, ayudaría a que se pusieran en marcha empresas pequeñas y medianas, las que podrían desempeñar una función importante en una economía moderna mediante el suministro de bienes y servicios a los consumidores, y de piezas de repuesto, componentes y accesorios a las grandes empresas manufactureras. Las empresas pequeñas y medianas por lo común necesitan mucho menos capital para crear puestos de trabajo que las compañías grandes. Esto, además de incrementar el empleo total, compensaría las reducciones en el empleo en el sector público ya que la desregulación elimina ciertas funciones administrativas.

### *La “Empresa” Estatal*

Se dice que las compañías controladas por el estado en América Latina son ineficientes. Si bien esa declaración es una generalización excesiva, el desempeño de las empresas públicas en la producción y distribución de bienes ha sido débil en general. Las excepciones las constituyen los servicios públicos bien administrados y unas pocas empresas industriales que operan con éxito, como la Companhia Vale Rio Doce (CVRD), compañía minera y elaboradora de metales, y la Corporación del Cobre de Chile (CODELCO),

compañía minera, fundidora y refinadora de cobre. Las numerosas compañías ineficientes, que operan con pérdidas, dirigidas por el estado comprenden desde líneas aéreas hasta acerías.

Algunas de esas compañías fueron establecidas por el gobierno. Otras, como las compañías mineras propiedad del estado en Chile y el Perú, o los bancos nacionalizados de México, fueron resultado de absorciones por el estado. Otras compañías más fueron rescatadas de una situación de quiebra por el estado, bajo presión política para mantener el empleo. Argentina y Chile tienen muchos de esos ejemplos, al igual que México, donde el número de empresas estatales creció de 39 en 1970 a 677 en 1982.

Algunas empresas estatales no incurren en pérdidas, incluidas la mayoría de las compañías petroleras estatales, aunque no todas, pero sus aportaciones de impuestos a la hacienda nacional son menores sin duda que si fuesen administradas como compañías del sector privado. Casi todas las empresas estatales han contribuido en gran medida a los déficit del sector público (véase el cuadro 4.4).

Si bien algunas empresas grandes propiedad del estado basadas en recursos naturales han obtenido buenos resultados financieros y han desempeñado una función importante en el desarrollo de las economías latinoamericanas más importantes, hay dos hechos que sobresalen:

- el temerario crecimiento del endeudamiento externo por las empresas del estado para financiar una proporción creciente de la inversión pública en la década de los setentas y principios de los ochentas, y
- su contribución cada vez mayor a los déficit del sector público.

Es difícil encontrar datos coherentes pero, en cifras aproximadas, en las siete mayores economías latinoamericanas, el déficit de las empresas estatales que a mediados de los setentas representaba una cuarta parte del déficit del sector público, se elevó a la mitad aproximadamente en 1980-82, en tanto que el déficit global del sector público se duplicó y pasó de alrededor del 4 por ciento al 8 por ciento del PNB. Debido en parte al control de precios de los productos básicos, las empresas estatales representaron así tres cuartas partes del deterioro de las finanzas del sector público.

Los déficit y el endeudamiento son, por supuesto, dos caras de

la misma moneda. La disponibilidad de crédito externo estimuló la inversión pública en la segunda mitad de la década de 1970, en especial a través de las empresas estatales, las que fueron consideradas prestatarias atractivas por los prestamistas. Los proveedores internacionales pueden financiar a menudo sus ventas de exportación de equipo con crédito garantizado por sus propios gobiernos. Para esos exportadores, en especial de Europa Occidental, Japón y Canadá, las empresas estatales de los grandes países en desarrollo han sido tradicionalmente vistos como excelentes clientes. Al mismo tiempo, los complejos procedimientos de licitación son en ocasiones un pretexto para encauzar la operación hacia un proveedor determinado, y el financiamiento vinculado a la venta del equipo a menudo inclina la balanza.

Para los bancos comerciales prestamistas, las empresas estatales prestatarias representan la seguridad de un préstamo garantizado por el gobierno, combinado con flujos de fondos y oportunidades comerciales que en general acompañan al financiamiento a compañías privadas. En razón de la crisis de energéticos y de los elevados precios de los productos básicos de los setentas, las compañías estatales basadas en recursos naturales, las petroleras en particular, fueron especialmente atractivas para los bancos comerciales. Petróleos Mexicanos (PEMEX), el monopolio petrolero estatal mexicano, era considerado el mejor crédito en México después del propio gobierno federal y era usado a menudo por éste como conducto para su propio endeudamiento externo, lo que hacía que resultara difícil desenmarañar para qué eran los empréstitos.

Poco importaba si la empresa era exportadora o importadora de petróleo. PEMEX era un favorito bastante antes de que se convirtiera en un importante exportador de petróleo en 1976, de igual modo que la compañía petrolera estatal brasileña, Petroleos Brasileiros (PETROBRAS), era importadora de petróleo. En 1982, casi el 40 por ciento de la deuda a plazo mediano del sector público mexicano con bancos comerciales figuraba a nombre de PEMEX. Los banqueros también se mostraban afanosos por hacer préstamos a Petróleos de Venezuela, el monopolio petrolero estatal que surgió después de las nacionalizaciones de compañías extranjeras en 1974, pero el gobierno venezolano se abstuvo juiciosamente de aceptar empréstitos y Petróleos de Venezuela sigue estando libre de deudas.

**Cuadro 4.4 La empresa estatal y la inversión pública**

	Argentina		
Número de empresas estatales (1985)	297 <sup>b</sup>		
	Promedio 1980-81	1983	
Inversión del sector público (porcentaje del PNB)	12,7	11,9	
Del cual la empresa estatal <sup>c</sup>	4,9	5,0	
Inversión del sector privado	7,7	4,2	
Déficit del sector público (porcentaje del PIB)	5,7	15,7	
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	1980	1982	1984
Deuda pública externa pendiente de la empresa estatal (en miles de millones de dólares)		14,5	28,6
			37,6

Fuente: BID (1984 y 1985); estadísticas nacionales.

- a. La inversión pública del Brasil corresponde sólo a las diez compañías estatales más grandes. Los datos del déficit correspondientes al Brasil no incluyen el costo de indizar la deuda pública.
- b. Las mayores empresas estatales de la Argentina son: YPF, Gas del Estado, Segba, ENTEL, Aerolíneas Argentinas, Agua y Energía, Ferrocarriles Argentinos y Elma.
- c. Las mayores empresas estatales del Brasil son: Petrobras, Siderbras, Electrobras, Telbras, CVRD y RFFSA.
- d. Las mayores empresas estatales de México son: PEMEX, Comisión Federal de Electricidad (CFE), CONASUPO, FERTIMEX, SIDERMEX, Teléfonos de México y Empresas Ferroviarias.
- e. Estimado.
- f. Excluido el sistema del seguro social.

De manera bastante natural, en la inversión pública se ponía especial interés en la energía y la minería. La sustitución de las importaciones de petróleo era una prioridad obvia, en tanto que se esperaba que el crecimiento económico generara un rápido crecimiento de la demanda de electricidad. Partiendo del supuesto de un crecimiento económico anual del 6 por ciento, los planificadores latinoamericanos esperaban que la demanda de electricidad se incrementara en un 50 por ciento más, 9 por ciento al año, o sea, una duplicación cada ocho años.

Brasil <sup>a</sup>		México	
Promedio 1980-81	471 <sup>c</sup>	Promedio 1980-81	677 <sup>d</sup>
1980	1982	1984	1984
6,7		6,1	11,6
4,3		3,8	7,6
15,6		10,2	14,1
8,1		10,5	11,2
32,0	46,7	53,3	15,4
			32,3
			50,6

La hidroelectricidad era una parte sustancial de la expansión de capacidad. La energía hidráulica, en la que América Latina tiene un potencial enorme, tenía sentido para economizar el costoso petróleo. Sin embargo, tiene un costo de inversión de unas tres veces mayor que el de las centrales térmicas convencionales que utilizan petróleo. Como resultado, la inversión pública en energía, que se encuentra casi por entero en manos del estado, ascendió con rapidez. Para América Latina en su conjunto, la inversión pública en energía puede que llegara a alrededor del 5 por ciento del PNB en 1980-81, de un nivel del 3 por ciento en 1973.

En las decisiones relacionadas con esa inversión masiva se partió del supuesto de que el crecimiento seguiría adelante sin interrupciones de importancia y de que los precios del petróleo se mantendrían altos. Las contrapartes de los proyectos de centrales nucleares y de esquistos petrolíferos en los Estados Unidos eran las presas y sistemas de transmisión en la mayor parte de América Latina. Sin embargo, cuando llegó la recesión mundial de 1981, y fue seguida de un debilitamiento gradual pero profundo del mercado petrolero internacional, los proyectos energéticos fueron duramente afectados. Los proyectos no eran necesariamente peores

en América Latina. La diferencia principal ha sido que los proyectos antieconómicos del sector privado en Norteamérica ulteriormente se han reorganizado o suspendido a un costo muy sustancial para los acreedores bancarios, en tanto que las inversiones patrocinadas por el estado en América Latina, debido a que estaban garantizadas por sus gobiernos, todavía acarrean el valor pleno de la deuda.

Las inversiones en energía en el pasado han dejado en funcionamiento buenas instalaciones y una base firme para el futuro crecimiento, pero, mientras tanto, los costos para las economías latinoamericanas son elevados. Si bien sería incorrecto decir que la inversión pública en recursos naturales y energía y campos afines ha sido ineficiente en conjunto, algunas inversiones importantes han resultado deficientes debido a insuficiente planificación o a que no se necesitan hoy en día en razón del descenso de la demanda de energía en economías deprimidas.

Otras inversiones grandes industriales del estado han sido decepcionantes debido a los altos costos, a la recesión mundial y la creciente competencia de los mercados del exterior. Ese ha sido el caso, en particular, en lo que se refiere a metales y varios productos químicos.

Entre las inversiones estatales que han dado un resultado deficiente figuran las siguientes:

- El complejo siderúrgico Las Truchas en la región occidental de México. Este complejo, construido con la ayuda de préstamos de proveedores y del Banco Mundial, ha venido acumulando pérdidas desde 1976 que, con toda probabilidad, superan la inversión original de 800 millones de dólares. Según se informa, los costos de producción de la planta son dos veces mayores que los de las plantas coreanas.
- El proyecto de riego Majes en el Perú. Se han gastado alrededor de 700 millones de dólares desde 1970 en un plan de desviación de aguas, pero hasta la fecha sólo unas 6.000 hectáreas cuentan con riego y no queda dinero para construir la central hidroeléctrica que se había planeado. Es probable que este plan, si llega a completarse, tenga los costos de capital por hectárea regada más altos del mundo.

- El programa nuclear brasileño. Se llevaban gastados alrededor de 4.200 millones de dólares cuando en 1975 se anunció un importante plan nuclear. Ninguna de las centrales propuestas estaban operando en 1986 y se necesitan por lo menos otros 3.000 millones de dólares, sin contar intereses, para hacer el pedido de las dos primeras unidades de tamaño mediano en la primera mitad de la década venidera.
- La planta siderúrgica Acominas, productora de dos millones de toneladas de acero en Minas Gerais, Brasil. Fue construida a fines de los setentas a un costo de más de 2.500 millones de dólares. Financiada casi por entero con empréstitos externos, se dice que parte de esos fondos fueron desviados hacia el financiamiento del déficit del gobierno central. Si bien su eficiencia no es peor que la del resto del sector siderúrgico estatal, es probable que Acominas sufra fuertes pérdidas después de que inicie sus operaciones en 1986, cinco años después de la fecha programada.
- Varios proyectos grandes de transporte, especialmente subterráneos, han tenido enormes sobrecostos. La inversión de capital en el metro de la ciudad de México, que sin duda es un proyecto necesario, se calcula que es de 2.500 dólares por pulgada de ruta (Pfeffermann, 1985, pág. 60). En ese aspecto, América Latina no es diferente del resto del mundo, pero no se encuentra en situación de permitirse sufragar esos costos.
- La mina de cobre llamada Cobriza ubicada en la región central de los Andes, Perú. La expansión a fines de la década de los setentas de esta mina, propiedad del estado, emprendida con la ayuda de bancos de desarrollo multilaterales, se enfrentaba a un tipo diferente de problema. Después del inicio de las operaciones en 1981 se encontró que las reservas de minerales eran insuficientes para sostener la producción económica para el tamaño de las instalaciones construidas con los préstamos.

Si bien la crítica pública se ha concentrado en recientes inversiones estatales, las empresas públicas tienen un historial prolon-

gado y complicado en América Latina. En Argentina, Fabricaciones Militares, el complejo industrial-militar, que puede que represente alrededor del 2,5 por ciento del PNB, produce maquinaria y armamentos, pero también madera para construcción y productos petroquímicos, a un costo elevado. En México los subsidios gubernamentales a sus costosos ferrocarriles casi igualan sus gastos en atención de salud.<sup>8</sup>

Muchos de los problemas de las empresas estatales no se los han creado ellas mismas. Los políticos muestran una actitud ambivalente acerca de ellas: les gusta hablar de eficiencia, pero a menudo no vacilan en reducir la compensación al personal empresarial, se expresan en favor del control de precios a la producción e imponen todo tipo de restricciones a las operaciones.

Niveles bajos de sueldos alejados de la realidad para profesionales de alto nivel propician la fuga de cerebros hacia el sector privado y los organismos internacionales. Los controles de precios deprimen los resultados financieros de las empresas públicas, lo mismo que las restricciones que se les imponen en sus operaciones.

En México, por ejemplo, todos los gastos de las empresas públicas, incluidos los ordinarios, están sujetos a aprobación gubernamental. Las empresas estatales preparan propuestas de presupuesto anual, reciben autorizaciones de desembolso mensual con escaso margen para la reasignación de fondos, e informan mensualmente acerca de sus gastos. Al propio tiempo, los organismos de supervisión se concentran en el acatamiento del presupuesto por la compañía, en lugar de comprobar su eficiencia.

En contraste con México, los directores de las empresas públicas del Brasil tienen amplia libertad de acción, lo que quizá explique su relativa eficiencia. Pero al no haber restricciones a la inversión, ya sean del gobierno o del mercado, también han sido propensos a invertir en exceso.

Todo gobierno cree que sus empresas estatales son diferentes: «Nosotros no tenemos esos problemas aquí.» Con excepción de Brasil, sin embargo, las empresas bien dirigidas se atienden a criterios industriales en lugar de geográficos. Casi todos las empresas de electricidad han evitado los excesos de otras empresas estatales, al igual que lo han hecho algunas de las compañías petroleras y mineras que originalmente fueron dirigidas en forma

8. *Economist*, 16 de febrero de 1985, pág. 67.

privada, en su mayoría por compañías extranjeras. Desde los primeros años de los cincuenta, el Banco Mundial ha influido en las empresas eléctricas, a través de los requisitos de sus préstamos, para que se mantuviera cierta disciplina. El Banco Interamericano de Desarrollo ha apoyado esos esfuerzos desde los sesentas. Los organismos financieros internacionales han ejercido menos influencia en la inversión en industrias manufactureras. El financiamiento ha sido menor, es más difícil establecer estándares objetivos y el estado, en general, es obviamente deficiente en la venta de productos que tienen que competir en el mercado.

Sin embargo, las empresas manufactureras públicas han recibido varios privilegios con respecto a sus contrapartes privadas, como asignaciones de créditos preferenciales, apoyo presupuestal y no tienen obligación de pagar dividendos. Exentas a menudo, pero no siempre, de la liberalización del comercio (como Argentina, por ejemplo, a principios de los ochentas), las empresas públicas apoyan vigorosamente el mantenimiento de la protección.

Esas empresas ocupan con frecuencia una posición de monopolio, en calidad de proveedoras de insumos a empresas privadas, o de monopsonio, como compradoras de productos de éstas. Esto ha colocado a las empresas privadas en una situación débil, con escasa capacidad de negociación, ya que el estado respalda a las empresas públicas.

Las empresas estatales latinoamericanas han recibido entre 80.000 millones y 100.000 millones de dólares en préstamos extranjeros en el período de 1973-82.<sup>9</sup> Sin embargo es notable lo poco que sabe el público de sus negocios y asuntos financieros. Prácticamente no hay información uniforme en el tiempo con respecto a cifras básicas como las relacionadas con ventas, empleo, valor agregado, utilidades, subsidios o inversiones. Es mucho lo que se puede hacer para mejorar la información de modo que la gente tenga conocimiento de los problemas de las empresas estatales.

A parte del suministro de información, subsiste la cuestión de cómo resolver los problemas planteados en relación con las empresas estatales. Se han formulado recomendaciones en favor de la apertura de los monopolios estatales a la industria privada, de

9. Los datos se han obtenido de las fuentes citadas en el cuadro 4,4 y de estadísticas nacionales.

mejorar las condiciones competitivas para las compañías privadas y también se ha propugnado el cierre de empresas públicas o la racionalización de su administración y procedimientos de operación.

El tema de la «privatización» ha sido acogido afanosamente por varios organismos internacionales y observadores del exterior. Sin embargo, en América Latina casi todo el limitado progreso que se ha logrado hasta ahora se ha debido a la iniciativa de los propios países.

En Brasil, el gobierno del General João Baptista de Oliveira Figueiredo ofreció vender 89 compañías, todas ellas privadas, pequeñas en su mayoría, que habían quebrado y habían sido absorbidas por el estado. Para cuando dejó su cargo, 20 de ellas habían sido privatizadas y 27 se habían fusionado o se habían hecho cargo de ellas las autoridades locales. El Presidente José Sarney Costa agregó a la lista una docena de compañías y anunció planes para vender o cerrar otras cien compañías estatales de una lista de 520. Por otra parte, hacia fines de 1985, el Brasil vendió alrededor de 400 millones de dólares de acciones de capital sin derecho de voto en PETROBRAS.

En octubre de 1985, México vendió la cadena Nacional Hotelera que había sido controlada por el Banco Nacional de México, un destacado banco privado hasta la nacionalización de 1982. Fue comprada por un grupo de inversión privada, respaldado por dos bancos estatales como socios minoritarios, por la suma de 84 millones de dólares. Pocos meses más tarde el gobierno decidió oficialmente «liquidar, disolver, fusionar, transferir o vender» 236 compañías estatales en un año. Sin embargo, varias de esas compañías no son atractivas económicamente y hasta la fecha son pocas las que se han vendido. En febrero de 1986 se pusieron a la venta otras 80 compañías públicas, incluidas algunas acciones de Mexicana de Aviación, y dos cadenas hoteleras de propiedad pública.<sup>10</sup>

La privatización puede tener éxito si se lleva a cabo en forma realista. Debe disuadirse a los políticos que piensan, como algunos lo hacen ahora, que los activos deben venderse necesariamente en algo que se acerque a su valor en libros. El desprenderse de

10. *Economist*, 21 de diciembre de 1985, pág. 29 *The Financial Times*, 28 de febrero de 1986.

un activo que registra pérdidas a precios de «liquidación» puede costar mucho menos a los contribuyentes de lo que les supondría aguardar un cambio de situación que nunca llega.

Los valores se pueden mejorar descomponiendo las empresas en varias partes que pueden ser atractivas para determinados compradores. Las causas originales de las pérdidas, como un exceso de trabajadores, la burocracia excesiva y el control de precios, es mejor abordarlas antes de iniciarse una venta. De otro modo la empresa privada pudiera buscar más adelante la ayuda del gobierno. Otra meta importante es evitar la concentración de propiedad, la que se puede alcanzar hasta cierto punto mediante la liberalización de las restricciones excesivas con respecto a los mercados de valores internos o bien la organización de las ventas de compañías en pequeñas unidades.

Organismos internacionales especializados, como el Banco Mundial, junto con su afiliada, la Corporación Financiera Internacional (CFI), pueden ayudar a preparar el terreno para la privatización. De todos modos, los gobiernos deberían resistir la tentación de involucrar a esos organismos como sustituto de la adopción de medidas. Los estudios prolijos y los procedimientos de licitación complicados a menudo fomentan la inercia.

El ejemplo de la re-privatización en 1983-85 del conglomerado nacionalizado Rumasa, en España, debería estudiarse por quienes abogan en favor de la privatización en América Latina y en otras partes.<sup>11</sup> La voluntad política clara de llevar a cabo la privatización, el trazado de líneas bien definidas de formulación de decisiones, la valoración ajustada a la realidad y los métodos de ventas, fueron algunos de los elementos clave de este complejo traspaso por el estado, que involucró a más de doscientas compañías de varios tamaños.

Después de las elecciones de marzo de 1986, el nuevo gobierno francés se comprometió a privatizar de nuevo las compañías nacionalizadas después de mayo de 1981, cuando los socialistas llegaron al poder. Al mismo tiempo quiere ir más lejos al desnacionalizar también los grandes bancos y las compañías de seguros absorbidos por el estado en 1945.

Por supuesto, el mayor laboratorio de la privatización es el Reino Unido, donde alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo

11. *Institutional Investor*, edición internacional (diciembre de 1985).

nacionalizada se ha transferido al sector privado, con la venta de 29.000 millones de dólares de activos del estado.<sup>12</sup> Esto hubiera sido imposible de no haber vencido el gobierno la oposición de la burocracia del sector público.

El ejemplo británico muestra que la privatización es un proceso prolongado y necesita ser preparado en forma concienzuda. En primer lugar, deben seleccionarse los campos que el estado quiere retener. Estos incluyen usualmente los servicios públicos, aunque el Reino Unido y varios países en desarrollo asiáticos han decidido privatizar las compañías de teléfonos y telégrafos propiedad del estado.

El estado tal vez desee también retener las industrias basadas en recursos naturales, aunque el gobierno argentino ha decidido invitar a compañías petroleras extranjeras a que presenten ofertas, y Chile está atrayendo intereses extranjeros a la minería de cobre.

Las empresas públicas y privadas también podrían operar juntas. Esta alternativa alentaría la competencia, si se ponen en pie de igualdad las condiciones de operación de ambos tipos de empresa. Las empresas públicas no tienen una función especial en la mayoría de las industrias de elaboración de modo que debería preverse su privatización.

El proceso de privatización podría iniciarse con la venta de empresas que han llegado a manos públicas por una situación de quiebra, o que son subsidiarias de empresas públicas pero cuyas actividades quedan fuera de la principal actividad productiva de la empresa. No se puede considerar privatización la venta pública de acciones en empresas estatales que dejan al gobierno con propiedad mayoritaria. Esto desvía fondos privados que de otro modo se pudieran haber utilizado para financiar empresas privadas.

La disponibilidad limitada de financiamiento privado se considera un obstáculo para la privatización, pero oportunidades buenas, en un ambiente favorable para la inversión privada, atraerán inversionistas. Además, la privatización puede brindar la oportunidad de transformar la deuda externa en capital social (véase el capítulo 5).

En casos irremediables deberían cerrarse las empresas públicas, como hizo el gobierno mexicano en mayo de 1986 con Fundidora

12. *Wall Street Journal*, 20 de febrero de 1986.

de Monterrey, una gran planta estatal productora de acero que antes pertenecía al sector privado. Las empresas restantes en el sector competitivo deberían transformarse en empresas independientes, haciéndose recaer en los gerentes la responsabilidad de las utilidades y las pérdidas y juntas de directores en gran medida autónomas.

### *El Gobierno como Proveedor de Servicios Básicos*

Casi todos los países latinoamericanos han logrado progresos apreciables en cuanto al suministro de servicios públicos básicos en los últimos veinte años. Si bien todavía hay grandes deficiencias que subsanar en la calidad y distribución de los servicios, en especial en materia de educación y atención de salud, el progreso ha sido comparable al promedio correspondiente al grupo de países en desarrollo de ingreso mediano-superior y, en algunos casos, incluso lo ha superado. Las tasas de alfabetización de adultos y la matrícula en escuelas secundarias aumentaron en medida considerable y los países latinoamericanos registraron incrementos sustanciales en la esperanza de vida y reducciones en la mortalidad infantil a medida que mejoraron los servicios de salud, incluido el aumento en el número de doctores y de ayudantes médicos y la mayor disponibilidad de agua potable.

En lo que se refiere al futuro, el principal problema que encaran los gobiernos al proporcionar servicios básicos es la proporción sumamente elevada de desembolsos del gobierno que tiene que destinarse al servicio de la deuda, lo cual limita lo que queda para el desempeño de funciones básicas del gobierno. En los siete países latinoamericanos mayores, los intereses sobre la deuda interna y externa han aumentado del 8 por ciento de los desembolsos del gobierno central en 1975 al 20 por ciento en 1984 (FMI, 1985). Ese incremento, en especial en los últimos años, cuando las economías se han deprimido y los ingresos tributarios se han estancado en términos reales, no es un buen agüero para el suministro futuro de servicios básicos por el gobierno. En realidad, esos servicios ya muestran indicios de deterioro, sobre todo en México. Puede haber así una justificación para que el sector privado sustituya al gobierno en la provisión de algunos de esos servicios.

El progreso logrado en las dos últimas décadas se puede apreciar en la mayor longevidad humana, las reducciones en el índice de mortalidad infantil, las mejoras en el régimen alimenticio, la disponibilidad de atención médica, las tasas más elevadas de alfabetización y de matrícula en las escuelas primarias y secundarias, y en la mayor disponibilidad de servicios básicos como electricidad y abastecimiento de agua (véase el cuadro 4,5).

Sin embargo, se puede cuestionar la calidad y distribución de esos servicios. Si bien la falta de datos estadísticos dificulta formular juicios, hay disparidades regionales obvias, entre el sur rico y el nordeste pobre del Brasil, entre la costa y la sierra en el Perú, y entre las zonas urbanas y las rurales. Los servicios básicos son mucho menos suficientes en las zonas rurales, donde habita el 30 por ciento de la población de los países más grandes. Esta es una porción más baja de la que se encuentra en algunos países de reciente industrialización del Lejano Oriente, como Corea y Taiwán, donde la población rural se acerca al 40 por ciento del total. La escasez de servicios públicos en zonas rurales de América Latina contribuyó a la emigración hacia las grandes ciudades y a la creciente centralización de la actividad económica hasta 1982. Si bien más tarde se produjo una desaceleración en la emigración, será necesario aumentar los servicios públicos fuera de las ciudades principales.

Apenas si cabe duda que el promedio de los servicios públicos sociales, como los de educación y salud pública, son de calidad deficiente en gran parte de América Latina. La razón es sencilla: falta de dinero. Por ejemplo, en 1983 con una matrícula escolar en las instituciones públicas de 19,2 millones de estudiantes y un presupuesto total anual equivalente a 3.340 millones de dólares, México sólo se podía permitir gastar 174 dólares por estudiante de escuela pública, en tanto que el Brasil podía permitirse asignar sólo 74. Esas cifras se comparan por ejemplo, con 840 dólares en el caso de un país industrializado recientemente como España. Las proporciones de estudiantes que repiten cursos en las escuelas públicas son elevadas, y la retención de estudiantes en las zonas rurales es baja, debido tanto a la escasez de servicios como a la presión de encontrar empleo a edad temprana.

En lo que respecta a la energía, uno de los principales servicios públicos, la generación de electricidad para uso público se encuentra casi por entero en manos del estado. Las compañías

petroleras estatales son monopolios o desempeñan un papel importante en la producción y distribución de petróleo. En conjunto, el estado ha llevado a cabo una labor loable en lo que se refiere a estimular la producción, el suministro de energía y los servicios relacionados. Han terminado las escaseces de electricidad de hace quince o veinte años, aunque parte del cómodo excedente es el resultado del estancamiento económico desde 1982. En petróleo, el alza de los precios después de 1973 acicateó el despliegue de un esfuerzo importante por los países importadores de petróleo para incrementar la producción. Colombia se convertirá en un país exportador neto en 1986 gracias a su política de estímulo a los productores privados combinada con precios internos del petróleo ajustados a la realidad. Argentina, a causa de los éxitos en las actividades de exploración de los productores privados y de la compañía petrolera estatal, ahora es autosuficiente. Brasil ha reducido sus necesidades de importación de petróleo del 70 por ciento del consumo total en 1973 a menos del 40 por ciento en la actualidad, como resultado del éxito en las exploraciones marinas realizadas por PETROBRAS, combinadas con el programa, igualmente satisfactorio, pero costoso, patrocinado por el gobierno, de conversión de biomasa en alcohol, y puede llegar a la autosuficiencia en 1990.

La abundancia de energéticos, junto con los bajos precios del producto limitan los esfuerzos de conservación de energía, en especial en los países exportadores de petróleo, y han dado a América Latina una tasa relativamente alta de utilización de energía en relación con su PNB. Gran parte de esto se refleja en el transporte privado, ya que los latinoamericanos tienen un automóvil por cada cuatro familias, en comparación con uno por cada veinte familias en los países recién industrializados del Lejano Oriente (Pfeffermann, 1982). El tipo de desarrollo que ha tenido lugar en muchos de los países latinoamericanos lo ilustra lo que ha ocurrido con la energía: el estímulo de la demanda del consumidor a través de precios bajos o subsidiados; el énfasis en el consumo en lugar del ahorro; la función importante, aunque no exclusiva, del gobierno como proveedor de servicios básicos; así como la función principal de éste como regulador de la economía.

En lo que se refiere al futuro, deberá prestarse más atención a sentar los cimientos para el crecimiento a largo plazo al mismo tiempo que se porporcionan los servicios básicos esenciales para

**Cuadro 4.5 Indicadores del bienestar social**

	Argentina		Brasil		Chile		Colombia	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980	1960	1980
Esperanza media de vida al nacer (años)	65	70	55	63	57	67	53	63
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	61	45	118	77	114	43	93	56
Población (por doctor)	740	530	2.210	1.700	1.780	1.930	2.640	1.710
Población (por ayudante médico)	750	n.d.	2.810	820	640	450	4.220	800
Porcentaje de necesidades mínimas de calorías diarias suministradas	n.d.	125	n.d.	109	n.d.	114	n.d.	108
Matrícula escolar (porcentaje por grupo de edad)								
Primaria	98	116	95	93	109	117	77	128
Secundaria	23	56	11	32	24	55	12	46
Tasa de alfabetización de adultos (porcentaje)	91	93	61	76	84	n.d.	63	81
Consumo de energía por habitante (equivalente a kg de carbón por año)	1.177	2.161	385	1.102	833	1.137	519	970
Consumo de electricidad por habitante (kw/hora)	513	1.406	325	1.149	598	1.058	244	890
Porcentaje de población con acceso a agua potable	51	58	32	56	63	78	54	56

n.a No disponible.

*Fuente:* Compilaciones de datos gubernamentales por el BID; comunicaciones especiales.

												Países de in- gresos medio superior	
Ecuador		México		Perú		Uruguay		Venezuela					
1960	1980	1960	1980	1960	1980	1960	1980	1960	1980	1960	1980	1960	1980
51	61	58	65	47	58	68	71	57	67	57	60		
140	82	91	56	163	88	50	40	85	42	103	62		
2.670	760	1.830	1.260	1.910	1.390	960	540	1.510	990	2.606	1.689		
2.360	570	3.650	1.420	3.530	970	800	190	2.840	380	2.678	1.010		
n.d.	88	n.d.	121	n.d.	99	n.d.	110	n.d.	112	n.d.	115		
83	107	80	120	83	112	111	105	100	104	88	104		
12	40	11	37	15	56	37	60	21	39	20	48		
68	81	65	83	61	80	n.d.	94	63	82	61	76		
216	692	786	1.684	433	807	1.020	1.160	3.014	3.039	798	1.677		
n.d.	n.d.	313	972	265	567	n.d.	n.d.	601	2.298	n.d.	n.d.		
n.d.	57	38	50	45	51	n.d.	80,4	50	80	n.d.	n.d.		

mejorar las condiciones de vida de los pobres. Esto exigirá mejorar la infraestructura física, en particular las instalaciones de transporte y portuarias para las exportaciones, así como elevar el nivel de los servicios de educación y salud.

### *¿Quién Paga la Austeridad?*

En la difícil prueba de austeridad después de 1982, los gobiernos latinoamericanos agobiaron primero al sector privado y en segundo lugar a ellos mismos. En tanto que la mayoría de los gobiernos redujeron los déficit, casi todas las empresas estatales continuaron expandiéndose, de modo que se incrementó la porción del sector público en el crédito bancario global. De ese modo, las reducciones en el crédito interno, cuya mira era disminuir la demanda de importaciones y conservar las divisas, recayeron con fuerza en el sector privado (véase el cuadro 4.6), lo que dio lugar a descensos en la inversión y el empleo y a la quiebra, de hecho, de algunas empresas importantes. Estos acontecimientos fueron acompañados en varios países de grandes reducciones en los salarios reales en 1983 y 1984.

En conjunto, el sector privado y su personal remunerado, así como los desempleados y subempleados, han sufrido el embate de las restricciones en gran parte de América Latina desde 1982. Hubo pocas excepciones, registrándose un mayor descenso de la inversión pública que de la privada en México, aumentos en los salarios reales después de 1984 en Brasil y Colombia, las dos economías con el mejor historial de ajuste. Por otra parte los salarios reales se incrementaron entre 1982 y 1984 en Argentina, pero después se invirtió esa tendencia.

### *Resumen*

Cabe esperar que la apertura de las economías latinoamericanas, con las consiguientes presiones e incentivos para alcanzar eficiencia, impulse a los países latinoamericanos hacia una expansión económica más eficiente y vigorosa y menos dependiente de la deuda.

Cuadro 4.6 Efecto del ajuste

<b>1. PIB per cápita, cambio acumulativo (porcentaje)</b>	<b>1980-85</b>	
América Latina		-8,9
Argentina		-17,7
Brasil		-3,0
Colombia		-0,5
Chile		-9,1
Ecuador		-4,0
México		-3,6
Perú		-14,6
Uruguay		-19,1
Venezuela		-20,8
<b>2. Inversión fija bruta (porcentaje del PIB)</b>	<b>1980-81</b>	<b>1983-84</b>
<i>Argentina</i>		
Sector público	12,7	11,1
Sector privado	7,7	4,4
<i>Brasil</i>		
Sector público <sup>a</sup>	6,7	7,4 <sup>b</sup>
Sector privado	15,6	12,4 <sup>b</sup>
<i>México</i>		
Sector público	11,6	7,5
Sector privado	14,1	10,4
<b>3. Sistema crediticio bancario interno (porcentaje del PIB)</b>	<b>1981</b>	<b>1983-84</b>
<i>Argentina</i>		
Sector público	5,3	9,3
Sector privado	26,0	13,2
<i>Brasil</i>		
Sector público	2,2	5,5
Sector privado	14,5	10,8
<i>México</i>		
Sector público	13,9	18,1
Sector privado	13,7	9,4

Fuente: (1) CEPAL (1985b).

a. Sólo en las 10 empresas estatales más grandes.

b. 1983.

El logro de esa meta hará precisa además una reducción drástica y una nueva dirección del sector público.

Es incuestionable que la crisis económica internacional de 1981-82, una recesión importante en los Estados Unidos, y tasas de interés internacionales muy elevadas, precipitaron la crisis de la deuda. Pero fueron las características internas del desarrollo de los países deudores—economías orientadas hacia el interior junto con sectores públicos excesivamente grandes, sostenidas por un incremento de casi diez veces en el valor en dólares de la deuda externa desde 1973 hasta 1982—las que hicieron que gran parte de América Latina fuera mucho más vulnerable a la crisis internacional de 1981-82 que los países en desarrollo que aplicaban políticas orientadas hacia el exterior y tomaban muchos menos empréstitos en el extranjero.

Los antecedentes históricos de los países de la América hispana, con mercados relativamente pequeños y una larga tradición de dependencia del estado para obtener concesiones económicas básicas, hacen muy difícil la tarea de desregular y privatizar sus economías. Para llevar esto a cabo con éxito, tanto la desregulación como la privatización necesitan extensa preparación política y administrativa. Sin ese trabajo práctico, la privatización se convertiría en otra breve aventura latinoamericana con una idea nueva.

---

## 5 La Formulación de Políticas en un Mundo Interdependiente

---

Una estrategia para el desarrollo orientada hacia el exterior, al proporcionar incentivos similares a las ventas en los mercados internos y extranjeros, alentaría las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones tanto en las actividades primarias como en las manufactureras de América Latina. Los aumentos de las exportaciones, por otra parte, dependen de la disponibilidad de mercados externos. Reviste importancia especial el acceso a los mercados de los países industriales, los que absorben alrededor de dos tercios de las exportaciones latinoamericanas, así como de los países en desarrollo.

En este capítulo se repasan brevemente las políticas comerciales de los países industriales desde la Segunda Guerra Mundial, se examinan las tendencias recientes en sus importaciones de manufacturas, y se analizan las perspectivas de los mercados para las exportaciones de los países en desarrollo a los países industriales. Se examina la necesidad de iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales y el papel que podrían desempeñar los países latinoamericanos. También se consideran las posibilidades de integración económica en América Latina.

Las políticas de comercio liberales en los países industriales facilitarán el restablecimiento del crecimiento económico y el ajuste a la crisis de la deuda en América Latina. La carga del ajuste puede aliviarse aún más mediante la adopción de medidas financieras por los países industriales y las instituciones internacionales. También se examinan en este capítulo esas medidas y sus posibilidades y limitaciones.

## *Las Políticas de Comercio de los Países Industriales*

Las rondas sucesivas de negociaciones comerciales celebradas en el período de la posguerra condujeron a considerables reducciones en las barreras arancelarias de los países industriales. Esas reducciones se extendieron a los países en desarrollo de conformidad con la cláusula de la nación más favorecida, aunque en general esos países no ofrecieron concesiones recíprocas.

Al no haber tales concesiones, los aranceles se redujeron menos en los productos de interés para los países en desarrollo que en los de interés para los países industriales. Esa es la razón por la que los aranceles ulteriores a la Ronda de Tokio son más bajos para el total de las importaciones de semimanufacturas y manufacturas acabadas, que con respecto a las importaciones de esos productos procedentes de los países en desarrollo. Los promedios respectivos son el 4,5, y el 8,7 por ciento en los Estados Unidos, el 6 y el 6,7 por ciento en la Comunidad Europea (CE) y el 5,4 y el 6,8 por ciento en el Japón.

Los aranceles ascienden a partir de las materias primas hasta los bienes acabados, con lo cual se discrimina en contra de las actividades de elaboración en los países en desarrollo. Así, los promedios de los aranceles post-Ronda de Tokio en lo que se refiere a materias primas, semimanufacturas y manufacturas acabadas son del 0,2 por ciento, 3 por ciento y 5,7 por ciento en Estados Unidos, del 0,2 por ciento, 4,2 por ciento y 6,9 por ciento en la Comunidad Europea, y del 0,5 por ciento, 4,6 por ciento y 6 por ciento en Japón (GATT, 1980, págs. 33-37). La escalación de los aranceles es especialmente pronunciada en lo que se refiere a frutas elaboradas, semillas oleaginosas, cueros y pieles que son de interés para varios países latinoamericanos (Yeats, 1981, págs. 85-94).

La agricultura fue una excepción en el proceso de liberalización del comercio durante la posguerra. En realidad, la protección agrícola en los países industriales en lugar de disminuir ha aumentado con el tiempo. La Comunidad Europea ha alentado la producción de alto costo al fijar precios internos muy superiores a los del mercado mundial en el marco de la política agrícola común (PAC). La protección agrícola se ha intensificado mucho en Japón,

y la protección al azúcar, así como la concesión de subsidios a los cultivos principales se han incrementado en Estados Unidos.

La protección a los productos agrícolas en la Comunidad Europea y en Japón eleva los precios internos a través de la protección, con lo cual se reduce el consumo. Pero en el caso de los cereales, la carne y los productos lácteos, el problema principal que se plantea es el del exceso de producción que se desborda hacia los mercados mundiales. Los excedentes generados en reacción a los altos precios internos que se pagan a los productores, de conformidad con la política agrícola común, se venden en el extranjero a precios subsidiados en competencia con los proveedores de los países en desarrollo. La legislación agraria adoptada en fecha reciente en Estados Unidos también amenaza con hacer descender los precios de cereales en el mercado mundial al disponerse de mayores suministros (Hathaway, 1987). Por otra parte, las ventas subsidiadas y la mayor protección en Estados Unidos han hecho bajar el precio del azúcar en los mercados mundiales.

En el sector manufacturero las reducciones arancelarias han ido seguidas por restricciones a las importaciones de determinados productos. En tanto que el Acuerdo a Largo Plazo Relativo al Comercio Internacional de Textiles de Algodón (1962) estaba dirigido en gran medida originalmente hacia el Japón, su sucesor, el Acuerdo Multifibras (AM), limita las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de los países en desarrollo. Al principio el AM permitía un crecimiento anual de las importaciones del 6 por ciento en volumen, pero sus renovaciones y reinterpretaciones subsiguientes lo han hecho cada vez más restrictivo.

El Japón no limita las importaciones al amparo del AM, pero sí ha impuesto restricciones a la importación de productos de seda y algodón procedentes de países en desarrollo. Por otra parte, Japón limita severamente la importación de calzado de todas las fuentes, y varios países de la CE limitan la importación de calzado proveniente sólo de los países en desarrollo (Balassa, 1986b).

Las medidas no-arancelarias también han asumido importancia en el caso del acero. Estados Unidos ha introducido en fecha reciente limitaciones a las importaciones de acero procedentes de determinados países en desarrollo. La Comunidad Europea ha venido aplicando durante varios años tales restricciones en el marco de sus programas industriales. Medidas no oficiales limitan las importaciones japonesas de acero procedentes de Corea.

En el cuadro 5.1 se muestra el alcance de las barreras no arancelarias aplicadas por los principales países industriales a sus importaciones provenientes de otros países industriales, de países en desarrollo y de todos los proveedores. Los datos se refieren a las importaciones agrícolas y de manufacturas, presentándose un desglose adicional en la última categoría.<sup>1</sup>

Los resultados son indicativos de la elevada protección de la agricultura en la CE y el Japón, donde casi todos los productos que compiten con la producción interna encuentran barreras no arancelarias. Toda vez que la protección afecta principalmente a los productos de zona templada, tales barreras inciden en una proporción mayor en las importaciones agrícolas procedentes de países industriales que de los países en desarrollo; aunque los países del Cono Sur de América Latina son también desfavorablemente afectados. Las proporciones son poco más o menos las mismas en Estados Unidos, donde las barreras no arancelarias a las importaciones agrícolas son relativamente bajas.

Sin embargo, las cifras acerca de la proporción de productos sujetos a barreras no arancelarias no indican el grado de restricción de esas barreras. La Comunidad Europea, por ejemplo, importaba cantidades sustanciales de trigo y carne de vacuno de Argentina y Uruguay antes de 1960, pero esas importaciones sufrieron un gran descenso después de la aplicación de la política agrícola común. Japón limita severamente las importaciones de carne de vacuno, aunque su consumo per cápita anual fue de sólo 5,5 kg en comparación con 47,6 kg en Estados Unidos y 21,4 kg en la Comunidad Europea en 1982 (OCDE, 1985). Un aumento de un kilogramo en el consumo de carne de vacuno per cápita en el Japón se traduciría en un incremento de 120.000 toneladas anuales de importación de carne de vacuno, es decir, una duplicación de las importaciones, de las que una octava parte se originó en Argentina y Uruguay en 1982.

Además, las regulaciones sanitarias tienen a menudo un efecto proteccionista, que puede haber sido deliberado o no. Según la Federación Agrícola Chilena, el Japón utiliza la presencia de moscas de la fruta en una región remota de Chile como excusa

1. En las cifras se excluyen los combustibles debido a que las medidas no arancelarias aplicadas no parecen tener por mira proteger la producción interna en los países industriales.

para prohibir las importaciones de fruta y hortalizas de todo el país.

El apoyo gubernamental y los subsidios a la inversión también pueden ejercer un efecto equivalente al de la protección. Cabe citar como casos particulares el costoso rescate de la principal empresa francesa fabricante de papel en 1985 y los subsidios a la inversión concedidos a la industria de papel y celulosa por los gobiernos provinciales canadienses.

En Estados Unidos y la Comunidad Europea, las barreras no arancelarias afectan a una mayor proporción de las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo que las procedentes de países industriales. Esto se explica por las restricciones impuestas a las importaciones de textiles y prendas de vestir de los países en desarrollo en el marco del Acuerdo Multifibras. Sin embargo, las cifras no incluyen las medidas no oficiales empleadas por Japón a las que ya se ha hecho referencia.

Pese a las barreras cada vez mayores al comercio, sigue incrementándose la proporción de importaciones de países en desarrollo en el consumo de bienes manufacturados de los principales países industriales. En el cuadro 5.2 se muestra la relación entre las importaciones de manufacturas de los países en desarrollo y el consumo de productos manufacturados, definido como la producción más las importaciones menos las exportaciones, en Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón, y se proporciona información sobre las proporciones de los países en desarrollo en el mercado en 1973, 1978, 1981 y 1983.

No hay indicios de desaceleración en el crecimiento de la participación de los países en desarrollo en los mercados de los países industriales, salvo con respecto al grupo de otras semimanufacturas, en el que tienen mucho peso los productos semielaborados de recursos naturales, como aluminio, y en relación con la categoría de textiles y prendas de vestir, en la que cada vez se han hecho más frecuentes las limitaciones al mercado. De todos modos, en 1984 las importaciones de textiles y prendas de vestir procedentes de los países en desarrollo volvieron a aumentar, en particular en Estados Unidos, reflejando el surgimiento de nuevos proveedores y la introducción de nuevos productos por proveedores tradicionales al enfrentarse a las limitaciones impuestas a los incrementos en volumen. Por otra parte, los exportadores de los países en desarrollo se dedicaron cada vez más a la exportación de

**Cuadro 5.1 Proporciones relativas de importaciones sujetas a medidas no arancelarias en los principales países industriales, 1985**  
 (ponderadas con respecto al comercio mundial<sup>a</sup>)

Importador	Productos no combustibles	Agricultura	Manufacturas
<i>Estados Unidos, importa de</i>			
Todos los países <sup>b</sup>	6,4	11,5	5,6
Países industriales	3,4	11,7	2,7
Países en desarrollo	12,9	11,8	14,4
<i>Comunidad Europea, importa de</i>			
Todos los países <sup>b</sup>	13,9	37,8	10,1
Países industriales	10,5	46,7	5,7
Países en desarrollo	21,8	27,5	21,4
<i>Japón, importa de</i>			
Todos los países <sup>b</sup>	9,6	33,8	5,4
Países industriales	9,5	35,7	5,5
Países en desarrollo	10,5	30,2	5,4

*Fuente:* Nogues, Olechowski y Winters (1985).

a. Los datos recopilados por Nogues, Olechowski y Winters correspondientes a 1983 se han ajustado para tener en cuenta la terminación del acuerdo automotriz entre Estados Unidos y Japón. Otros cambios en la protección entre 1983 y 1985 han sido menores. Se utilizan ponderaciones del comercio mundial al calcular las proporciones de las importaciones sujetas a medidas no arancelarias con objeto de eliminar los efectos de las restricciones aplicadas por un país determinado a sus propias importaciones.

b. En todos los países se incluyen los socialistas de Europa Oriental. Por consiguiente, el promedio global no se encuentra necesariamente entre el promedio de las importaciones procedentes de los países industriales y el de las provenientes de los países en desarrollo.

productos que no encuentran barreras, como los bienes de capital.

Las cifras muestran, además, un aumento en las diferencias observadas entre Estados Unidos y la Comunidad Europea, por una parte, y Japón, por la otra, en la participación de importaciones de los países en desarrollo en el consumo interno de bienes manufacturados. Así, en 1973, esa proporción fue del 1,1 por

---

Textiles y prendas de vestir		Hierro y acero	Maquinaria eléctrica	Equipo de transporte	Resto de manufacturas
Calzado					
47,8	0,1	21,8	0,0	0,0	0,4
25,5	0,0	24,6	0,0	0,0	0,0
65,3	0,1	4,5	0,0	0,0	1,9
42,4	10,2	37,9	4,2	3,9	3,8
13,6	0,3	33,7	3,1	3,8	2,6
65,2	12,5	28,9	4,7	4,6	5,3
14,0	39,6	0,0	0,0	0,0	6,0
14,0	34,3	0,0	0,0	0,0	7,1
14,2	42,2	0,0	0,0	0,0	1,9

---

ciento en los Estados Unidos, el 0,9 por ciento en la Comunidad Europea y el 0,7 por ciento en el Japón y en 1983 las proporciones correspondientes fueron del 3 por ciento, 2,1 por ciento y 1 por ciento.

Los datos no muestran una aceleración de las importaciones en respuesta a la apreciación en el valor real del dólar después de 1981. Si bien la conmoción petrolera afectó más al Japón que a los demás países desarrollados, habría cabido esperar que su rápido crecimiento económico redujera, en lugar de aumentar, las diferencias en las importaciones provenientes de los países en desarrollo con respecto a otros países industriales.

El crecimiento de las importaciones de manufacturas en los Estados Unidos procedentes de los países en desarrollo se aceleró en 1984, como consecuencia en gran parte del rápido crecimiento económico de este país. El valor en dólares de esas importaciones

**Cuadro 5.2 Importancia relativa de las importaciones de manufacturas procedentes de países en desarrollo (relación entre las importaciones y el consumo de bienes manufacturados)**

Importador	1973	1978	1981	1983
<i>Estados Unidos</i>				
Hierro y acero	0,6	0,9	1,4	2,3
Productos químicos	0,4	0,5	0,6	0,9
Otras semimanufacturas	0,9	1,5	1,7	1,9
Productos técnicos	0,7	1,3	2,0	2,6
Textiles	1,8	1,6	2,3	2,2
Prendas de vestir	5,6	11,3	14,0	15,1
Otros bienes de consumo	1,9	3,7	4,8	5,2
Todas las manufacturas	1,1	1,8	2,4	3,0
<i>Comunidad Europea</i>				
Hierro y acero	0,4	0,4	0,6	0,7
Productos químicos	0,5	0,6	0,8	1,1
Otras semimanufacturas	1,3	2,5	1,9	2,3
Productos técnicos	0,3	0,9	1,3	1,4
Textiles	2,6	3,7	4,1	4,4
Prendas de vestir	5,7	11,4	16,4	16,0
Otros bienes de consumo	1,1	1,6	2,9	3,1
Todas las manufacturas	0,9	1,6	2,0	2,1
<i>Japón</i>				
Hierro y acero	0,2	0,3	1,0	1,6
Productos químicos	0,3	0,5	0,8	0,9
Otras semimanufacturas	1,0	0,9	0,9	0,9
Productos técnicos	0,2	0,3	0,5	0,4
Textiles	2,2	2,3	2,1	1,9
Prendas de vestir	7,6	7,4	8,9	8,2
Otros bienes de consumo	0,8	1,1	1,3	1,5
Todas las manufacturas	0,7	0,8	0,9	1,0

Fuentes: GATT, *International Trade*; Naciones Unidas, *Yearbook of Industrial Statistics*; OCDE, *Indicators of Industrial Activity*, varios años.

se elevó en un tercio, en comparación con el incremento de un décimo en la Comunidad Europea y de tres décimos en el Japón, que también experimentó un rápido crecimiento económico (GATT, 1985). Las importaciones de bienes manufacturados por los países industriales provenientes de los países en desarrollo se elevaron en más de un cuarto en su conjunto. Al desacelerarse la economía estadounidense, esas importaciones crecieron mucho menos en 1985, pero se aceleraron en 1986.

La penetración creciente de las exportaciones de los países en desarrollo en los mercados de los países industriales, pese a la mayor utilización de barreras no arancelarias, indica las posibilidades que tienen abiertas los países en desarrollo en general y los latinoamericanos en particular, aún en el caso de que se mantengan las actuales barreras proteccionistas. Habida cuenta de que la protección se encuentra concentrada en determinados sectores, los países en desarrollo podrían atenuar su efecto mediante el mejoramiento de sus productos y la diversificación de las exportaciones.

### *Restricciones del Mercado al Crecimiento de las Exportaciones*

Varios autores sostienen, sin embargo, que el crecimiento inducido por las exportaciones encontrará limitaciones en los mercados de los países industriales. Al escribir acerca de América Latina, Albert Fishlow habla de «una falacia de composición. Si todos los países en desarrollo trataran de perseguir la estrategia al mismo tiempo, la competencia resultante rebajaría la ganancia de todos. Los que iniciaran la estrategia más tarde probablemente obtendrían menos ganancia al seguir la política que aquellos que les precedieron» (1985, pág. 154).

La primera cuestión se relaciona con lo que quiere decir una estrategia de crecimiento inducido por las exportaciones. Paul Streeten sugiere que los proponentes de esa estrategia propugnan discriminación en favor de las exportaciones y en contra de la sustitución de importaciones. «De igual modo que los proteccionistas desean restringir el comercio por debajo del óptimo del libre comercio, los defensores de las políticas orientadas hacia el exterior desean comerciar más allá de él» (1982, pág. 416).

Estas críticas no son aplicables a las políticas que se propugnan en el presente informe. En lugar de un «sesgo en favor de las exportaciones en las políticas comerciales» (Streeten, 1982, pág. 416), el objetivo general de las recomendaciones es proporcionar incentivos similares a las exportaciones y a la sustitución de importaciones. Tampoco se recomienda una política de *laissez-faire*, que es la pesadilla de Fishlow (1985, pág. 154). Lo que se propone, por consiguiente, es que la industria incipiente reciba incentivos adicionales en forma de subsidios a la producción o recargos arancelarios. En las recomendaciones se pide además el establecimiento de impuestos a la exportación en aquellos casos en que a un país se le asigna una cuota de conformidad con un acuerdo internacional, y la venta de los derechos de cuota en los mercados donde las cuotas limitan las exportaciones (véase el capítulo 2).

De todos modos subsiste la cuestión de si la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo en general, y de los latinoamericanos en particular está sujeta, y en qué grado, a las limitaciones del mercado en los países industriales. A este propósito es necesario considerar por separado las exportaciones primarias y las de manaufacturas.

Los países en desarrollo son los únicos exportadores de bebidas tropicales, entre las cuales el café ha sido objeto de un convenio internacional y está negociándose otro relacionado con el cacao. Con respecto a todos los demás productos primarios, los países latinoamericanos compiten con productores de otras partes y su éxito en exportar dependerá en gran medida de sus propias políticas, salvo con respecto a aquellos mercados de los países industriales en los que se aplican limitaciones cuantitativas.

Ahora bien, las perspectivas de los precios de productos básicos también son importantes para evaluar la viabilidad del crecimiento inducido por las exportaciones en América Latina. No se puede predecir con confianza a corto plazo un aumento significativo en esos precios, aunque no es imposible que eso ocurra. Es muy improbable, por otra parte, que los descensos futuros sean apreciables, si es que se producen.

Además, el volumen de exportaciones no combustibles de los países en desarrollo se incrementó *pari passu* con el producto interno de los países industriales, y se espera que esa relación continúe en el futuro. Asimismo, dentro del sector primario se

dispone de amplio campo para la diversificación. La agricultura, en particular, ofrece posibilidades de cambiar de productos que tienen perspectivas deficientes de exportación y tendencias hacia los precios débiles a otros con posibilidades más favorables en el mercado.

En cualquier caso, el desarrollo económico lleva consigo un desplazamiento de la producción de bienes primarios hacia las manufacturas en la composición de las exportaciones de los países en desarrollo en general y de los latinoamericanos en particular. Así, pues, las perspectivas globales de los productos primarios no deben ser un factor que disuada la adopción de una estrategia orientada hacia el exterior.

Entre los bienes manufacturados es necesario prestar atención especial a los textiles y prendas de vestir. Si bien las exportaciones de esos productos están sujetas a restricciones cuantitativas en los mercados de los países industriales, la participación de los países latinoamericanos es muy pequeña (el 5 por ciento en 1983) y en general no han llenado sus cuotas. Por otra parte, los países latinoamericanos podrían incrementar su proporción en el mercado si siguen políticas apropiadas. Esta conclusión también se aplica a los nuevos exportadores de acero, aunque el crecimiento de las exportaciones por los actuales exportadores está circunscrito por «restricciones voluntarias.»

Los países latinoamericanos podrían incrementar en gran medida su participación en los mercados de los países industriales de todos los demás bienes manufacturados que raramente están sujetos a restricciones. En 1983 los países latinoamericanos suministraron sólo el 10 por ciento de las importaciones de esos productos originadas en los países en desarrollo, y poco más del 0,2 por ciento del consumo interno de los países industriales.<sup>2</sup>

Considerados en conjunto, los países en desarrollo suministraron el 2,3 por ciento del consumo de bienes manufacturados en los países industriales en 1983. Partiendo del supuesto de que el consumo en estos países podría crecer a una tasa media anual del 3 por ciento y de que sus importaciones de los países en desarrollo se elevaran el 9 por ciento al año, la participación de los países en desarrollo en el consumo de bienes manufacturados de los países industriales alcanzaría sólo el 4 por ciento en 1993. Aún en el caso

2. Véanse las fuentes en el cuadro 5.2

de que las importaciones procedentes de los países en desarrollo se elevaran en el 11 por ciento anual, como en el período 1973-83,<sup>3</sup> su proporción en el mercado de los países industriales se mantendría por debajo del 5 por ciento 10 años después.

Cabe esperar, por otra parte, que los países en desarrollo utilicen los incrementos que obtengan en sus ingresos por exportación para comprar bienes manufacturados en los países industriales. Al no haber cambios en la balanza de comercio en bienes manufacturados, el conjunto de la actividad industrial en los países industrializados no resultaría afectada y los recursos se re-asignarían hacia industrias de alta tecnología.

Ahora bien, esa re-asignación no tendría lugar de manera instantánea. Los cambios de política en los países en desarrollo, que son condición previa para la aceleración de la expansión de sus exportaciones, ejercerían efectos sólo con el paso del tiempo. Además, una porción creciente del comercio en productos técnicos entre los países industriales y en desarrollo lleva consigo la especialización *dentro* de las industrias en lugar de *entre* industrias, de tal modo que los cambios tienen lugar en la composición de productos de la empresa y no en la estructura industrial de la economía nacional.

En consecuencia, se podría lograr una tasa de crecimiento del 11 por ciento en las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los industriales sin causar perturbaciones importantes en los mercados de los países industriales. Dada su baja participación en el mercado, los países latinoamericanos podrían alcanzar tasas más rápidas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas de las que obtienen en promedio los países en desarrollo en conjunto. No parece, por lo tanto, que sus exportaciones de manufacturas se verían seriamente restringidas por las limitaciones de los mercados en los países desarrollados.

Tampoco los que iniciaron la estrategia más tarde se encuentran en desventaja, como da por supuesto Fishlow. En realidad, durante la década de 1970 hubo 12 nuevos países exportadores (NEC's) que alcanzaron tasas más altas de crecimiento de exportaciones de manufacturas que 12 países de reciente industrialización (NICs)

---

3. Las cifras se expresan en precios constantes y se fundamentan en las estadísticas del GATT.

que habían comenzado antes a exportar (Havrylyshyn y Alikhani, 1982, págs. 561-67).<sup>4</sup>

Entre 1970 y 1979 las tasas medias de crecimiento anual de las exportaciones de manufacturas, medidas en dólares a precios corrientes, fueron del 38 por ciento para los nuevos países exportadores (NECs) y del 29 por ciento con respecto a los de reciente industrialización (NICs) entre 1970 y 1979. Esos resultados se han corroborado por estimaciones hechas correspondientes a los años de 1973 a 1983. Mediante la utilización de un esquema similar de clasificación de países, se ha mostrado que las tasas de crecimiento de las exportaciones fueron casi un cincuenta por ciento más altas en los nuevos países exportadores que entre los de reciente industrialización durante ese período (Hughes y Newbery, 1986).

Los nuevos países exportadores pueden seguir los pasos de los recientemente industrializados en la composición por productos de sus exportaciones. Obsérvese, a este propósito, que la proporción relativa de exportaciones tradicionales de textiles y prendas de vestir con uso intensivo de mano de obra con respecto a las exportaciones de manufacturas de los nuevos países exportadores fue más elevada en 1979 (39 por ciento) de lo que había sido en las exportaciones de los países recién industrializados en la década de 1970 (28 por ciento). Estos últimos países dependieron más en los años subsiguientes de productos técnicos que requieren más especialización y sofisticación tecnológica, en particular maquinaria (que representó el 21 por ciento de las exportaciones de manufacturas en 1979) y equipo de transporte (6 por ciento), en tanto que la proporción de textiles y prendas de vestir descendió al 23 por ciento (Havrylyshyn y Alikhani, 1982, pág. 657).

Estos resultados están en armonía con el «enfoque de etapas» de la ventaja comparativa, según el cual la estructura de las exportaciones de manufacturas cambia con la acumulación de capital físico y humano (Balassa, 1979, págs. 121-56). Este enfoque también permite desvanecer ciertos conceptos erróneos en cuanto a la existencia de una limitación de la demanda extranjera a las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo.

4. El grupo de nuevos países exportadores incluye a Colombia, Chipre, Filipinas, Indonesia, Jordania, Malasia, Marruecos, Perú, Sri Lanka, Tailandia, Túnez y Uruguay. A su vez, Argentina, Brasil, Corea, España, Grecia, Hong Kong, India, Israel, México, Portugal, Singapur y Yugoslavia han sido clasificados como países de reciente industrialización. (NICs)

A medida que los países en desarrollo avanzan en la escala de la ventaja comparativa, sus exportaciones pueden reemplazar a las de países graduados a un nivel más alto. Cuando un país en desarrollo meramente reemplaza a otro en la exportación de determinados productos a los países industriales, no se plantea el problema del ajuste de las importaciones.

Así, en tanto que Japón orienta en grado creciente su exportación hacia productos de alta tecnología, países como Brasil y México pueden ocupar el lugar del Japón en la exportación de productos metálicos y equipo de transporte, mientras que países latinoamericanos de niveles más bajos de desarrollo pueden suplir las exportaciones de Brasil y México de productos que utilizan principalmente mano de obra no especializada. Los países que se encuentran en los niveles más bajos de desarrollo también pueden exportar esos productos a los países latinoamericanos más industrializados que, a su vez, pueden reemplazar en escala creciente las exportaciones de productos procedentes de los países desarrollados. Además, cada etapa de desarrollo industrial ofrece posibilidades de especialización intra-industrial.

Estas consideraciones indican el potencial para la expansión del comercio en bienes manufacturados entre los países en desarrollo en general, y entre los latinoamericanos en particular. De hecho, antes de la crisis financiera mexicana, las exportaciones latinoamericanas de bienes manufacturados a otros países de la región, así como a países en desarrollo fuera de América Latina, estaban expandiéndose con más rapidez que a los países industriales.

En los años venideros puede ocurrir un retorno a esa tendencia. El logro de tasas más elevadas de crecimiento económico en los países en desarrollo conducirá a incrementos más rápidos en su demanda de importaciones de manufacturas que en los países industriales. Con su creciente sofisticación tecnológica, los países latinoamericanos podrán satisfacer las necesidades de países con niveles más bajos de desarrollo, de América Latina y otras partes, proporcionándoles una gama cada vez más amplia de productos y comprar, a su vez, bienes manufacturados más sencillos.

También hay posibilidades de expandir el comercio en productos primarios entre los países latinoamericanos. Además, si se siguen las políticas apropiadas dichos países pueden suplantar a los países desarrollados en sus exportaciones de productos primarios a los países en desarrollo.

## *Una Nueva Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales*

Este examen lleva a la conclusión de que las condiciones actuales brindan a los países en desarrollo en general, y a los latinoamericanos en particular, amplias posibilidades de incrementar sus exportaciones a los mercados de los países industriales. Las reducciones de las barreras comerciales por los países industriales fomentarían la expansión de esas exportaciones.

Al propio tiempo los países en desarrollo necesitan que se les den seguridades de que sus exportaciones no estarán sujetas a nuevas barreras comerciales ya que, de otro modo, se crea un riesgo para los exportadores y desalienta la inversión en industrias con potencial de exportación. Además, redunda en beneficio mutuo de los países industriales y de los en vías de desarrollo, que los que tienen contraída una elevada deuda se encuentren en situación de servirla como resultado del incremento de sus exportaciones, y no mediante la aplicación de políticas deflacionarias que reducen los niveles de ingreso y empleo en esos países y deprimen las exportaciones de los países industriales.

De hecho los países en desarrollo asumieron creciente importancia con el tiempo como mercados para los países industriales, ya que absorbieron el 6,3 por ciento de su total de ventas de bienes manufacturados en 1981, en comparación con el 2,9 por ciento en 1973. El descenso subsiguiente de esa relación al 5,5 por ciento en 1983 refleja el efecto desfavorable de la crisis de la deuda en las importaciones procedentes de los países industriales (Balassa y Michalopoulos, 1986, págs. 3-28).<sup>5</sup> Esos efectos fueron particularmente pronunciados en América Latina en detrimento de los Estados Unidos.

Pueden atenderse los intereses de los dos grupos de países mediante la iniciación de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en la que se aborden cuestiones relacionadas tanto con las barreras reales al comercio como con las potenciales. En el marco de las negociaciones, los países industriales deberían establecer el compromiso de no imponer nuevas medidas proteccionistas, liberalizar las restricciones cuantitativas a las im-

5. Lo que sigue también se apoya en ese artículo.

portaciones agrícolas, de textiles y prendas de vestir, otros bienes de consumo y acero, y disponer reducciones arancelarias con respecto a los bienes elaborados. También debería establecer un mecanismo eficaz de salvaguardia con objeto de limitar en el futuro la aplicación de medidas proteccionistas.

En el caso de la agricultura debería declararse un cese en los subsidios a la exportación, con reducciones subsiguientes en esos subsidios. Además, en la Comunidad Europea y el Japón se podría incrementar el consumo interno y las importaciones procedentes de los países en desarrollo, si cambian su posición de apoyo de precios, que mantiene altos los precios de los productos alimenticios internos, a la de prestación de apoyo al ingreso para los agricultores necesitados. Por último, sería necesario reducir con el tiempo los niveles de apoyo agrícola a fin de estimular el desplazamiento de recursos fuera de la agricultura.

La eliminación por fases del Acuerdo Multifibras beneficiaría a los actuales exportadores de los países en desarrollo y permitiría que surgieran nuevos exportadores entre los menos desarrollados de esos países. Al mismo tiempo, los aranceles existentes con respecto a esos productos bastarían para proteger a los productores eficientes en los países desarrollados una vez que se eliminaran las restricciones cuantitativas a las importaciones.

En lo atinente al acero, la eliminación de los subsidios a la producción es la prioridad máxima. El propio proceso de liberalización puede comenzar aboliendo las limitaciones cuantitativas a las importaciones de acero procedentes de países en desarrollo. También deberían eliminarse las actuales restricciones a las importaciones de determinados bienes de consumo originados en países en desarrollo.

El alza de los aranceles en los países industriales actúa en contra de las actividades manufactureras de los países en desarrollo, incluidos varios de América Latina. A fin de fomentar la expansión de las exportaciones de esos países, los países industriales deberían eliminar aranceles sobre alimentos elaborados y materias primas, incluidos productos tropicales, con respecto a los cuales los países en desarrollo son exportadores principales.

Al propio tiempo, para que tenga éxito una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales sería necesaria la participación de los países en desarrollo. En realidad, la liberalización futura del comercio difícilmente será posible a menos que los

países en desarrollo más avanzados, de América Latina y otras regiones, liberalicen sus propias restricciones a la importación.

Esas restricciones crean dificultades para los intereses de industrias exportadores de los países industriales cuyo apoyo bien puede ser esencial para que sus gobiernos reduzcan las barreras contra las importaciones de los países en desarrollo en general y de los más avanzados de esos países en particular. Además, habida cuenta de los rápidos aumentos logrados en las exportaciones de los países en desarrollo más avanzados en el pasado reciente, cada vez ha resultado más arduo propugnar que se les hagan concesiones unilaterales.

Esto no quiere decir que los países en desarrollo avanzados asumirían las mismas obligaciones y aplicarían el mismo plan cronológico en la liberalización de su comercio que los países industriales. Pero sí necesitarían ofrecer reducciones en sus barreras a la importación a fin de asegurar que los países industriales liberalicen su propio comercio.

Las actuales dificultades de los países latinoamericanos para atender el servicio de su deuda externa no debe impedir su participación en las negociaciones. Las negociaciones comerciales multilaterales llevan varios años después de la fase preparatoria, que puede requerir un año o dos, y la puesta en práctica del acuerdo supone comúnmente un período de cuatro a cinco años más. La liberalización sería gradual, y los países en desarrollo derivarían beneficios importantes de su participación en las negociaciones.

Esa participación es vital para obtener concesiones de los países industriales para productos de interés de los países latinoamericanos y para tomar parte en la formulación de reglas comerciales. Esto también se aplica a las negociaciones sobre servicios, donde se han subestimado en medida apreciable las ganancias potenciales para los países en desarrollo (Bhagwati, 1985).

La incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es un paso importante hacia la participación latinoamericana en las negociaciones comerciales que muy bien pudieran emular otros países latinoamericanos que no son miembros del GATT. América Latina está mucho menos representada en el GATT que países en desarrollo de otras zonas. Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela no son miembros del GATT, y en Centroamérica sólo son miembros Belice y Nicaragua.

La participación más amplia en el GATT aumentaría la fuerza contractual de los países latinoamericanos en las negociaciones, a condición que actúen de manera coordinada. Asimismo, esos países tienen intereses comunes con Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en las reducciones de las barreras comerciales agrícolas por la Comunidad Europea y Japón, y comparten intereses con todos los demás países en la liberalización del comercio de bienes manufacturados por los países industriales.

En cualquier caso, aparte de los beneficios de barreras comerciales más bajas para sus exportaciones, los países latinoamericanos obtendrían ganancias importantes de la liberalización de su propio comercio (véase el capítulo 2). La liberalización del comercio no tiene porqué aplazarse hasta la terminación de las negociaciones comerciales multilaterales, pero cualesquiera reducciones unilaterales que efectúen los países latinoamericanos en las barreras comerciales debarán «contarse» o «acreditarse» en negociaciones multilaterales subsiguientes.

La liberalización del comercio por los países latinoamericanos más avanzados crearía además oportunidades para que vendieran en sus mercados los países menos adelantados centroamericanos y del Caribe. Pero si bien la liberalización del comercio por este último grupo de países redundaría en su propio beneficio, éstos no pueden asumir el tipo de obligaciones que los países latinoamericanos más avanzados contraerían en el marco de una nueva ronda de negociaciones comerciales.

A los países latinoamericanos también les interesa impedir la imposición futura de barreras comerciales que crean incertidumbre para sus exportaciones. De hecho, los países latinoamericanos, junto con otros países en desarrollo, han padecido las consecuencias de las barreras no arancelarias impuestas en los últimos años fuera del marco del GATT. Si bien el Artículo XIX del GATT permite a un país imponer temporalmente restricciones comerciales si las importaciones causan o amenazan causar grave perjuicio a los productores internos de un producto competidor, su aplicación está sujeta a varias condiciones y su práctica se ha soslayado por los países industriales. En lugar de eso han empleado restricciones voluntarias a la exportación y acuerdos para el ordenamiento de los mercados.

Pese a las prolongadas negociaciones, no se ha llegado a un acuerdo acerca de un nuevo código de salvaguardias en la Ronda

Tokio ni después. Sin embargo es necesario un mecanismo eficaz de salvaguardia con objeto de evitar más adelante una situación en que los países industriales tomen medidas que no se ajusten a las reglas del GATT, con lo cual anulan los beneficios de la liberalización del comercio. Al propio tiempo, las actuales restricciones no arancelarias, ya sea en forma de restricciones voluntarias a la exportación, acuerdos para el ordenamiento del mercado, o cualesquiera otros, deben someterse al nuevo código de salvaguardias y formularse un plan cronológico para su eliminación.

Así, pues, se necesita un nuevo código de salvaguardias del GATT para complementar la liberalización del comercio en el marco de una nueva ronda de negociaciones multilaterales. De conformidad con ese código, la aplicación de las medidas de salvaguardia dependería de que se causara grave perjuicio a los productores internos que pudiera atribuirse, principal o plenamente, a los aumentos en las importaciones.

Las medidas de salvaguardia asumirían de preferencia la forma de aumentos de los aranceles, aplicándose restricciones cuantitativas sólo en casos excepcionales. Si se emplean éstas, las importaciones procedentes de los países en desarrollo no deberían reducirse a un nivel inferior al alcanzado antes de la imposición de esas medidas. Las medidas que se apliquen deben ser de índole temporal reduciéndolas progresivamente.

A fin de asegurar que las medidas de salvaguardia sean de índole temporal, deben someterse a la vigilancia e inspección minuciosa del GATT. Si bien la primera imposición de las medidas de salvaguardia puede dejarse a la discreción del país interesado, su prolongación más allá de un período inicial de tres años, por ejemplo, dependería de que el GATT conviniera en ello.

La inspección y vigilancia activa de tales medidas por el GATT deberían intensificarse y fortalecerse los procedimientos para la solución de controversias. También sería necesario introducir mejoras en esos procedimientos para abordar los conflictos que puedan surgir con respecto a los subsidios a la exportación, a las medidas compensatorias contra esos subsidios y la aplicación de derechos antidumping.

Esas mejoras se podrían llevar a cabo en el marco de la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Los gobiernos participantes deberían utilizar el mecanismo de solución de controversias del GATT como foro para presentar sus quejas y deberían

aceptar arbitrajes o las recomendaciones de grupos de expertos. En todos aquellos casos en que el dictamen de esos mediadores sea invalidado por la legislación nacional, debe pagarse compensación financiera.

Debe fortalecerse la autoridad de la Secretaría del GATT para la vigilancia del sistema de comercialización. Esto puede asumir la forma de consultas bi-anuales con los países miembros acerca de sus políticas comerciales, incluido el examen de la aplicación de medidas de salvaguardia, de resarcimiento y antidumping, e investigaciones sobre los precios. El informe y las conclusiones podría ser analizado por un organismo intergubernamental y permanente integrado por representantes de los países miembros del GATT.

Ese procedimiento también permitiría determinar los hechos relacionados con cualesquiera medidas no arancelarias de las que los gobiernos puede que no hayan informado al GATT. Este, en general, debe mejorar sus esfuerzos para obtener información con respecto a la aplicación de medidas no arancelarias y debe dar a éstas amplia publicidad.

### *La Integración Económica*

La liberalización del comercio multilateral contribuiría también al comercio intralatinoamericano. Ahora bien, se plantea la cuestión de si podría promoverse el comercio entre países latinoamericanos dentro de una zona de libre comercio o de un mercado común. Esos acuerdos han tenido éxito en los países desarrollados, pero no en América Latina. Se pueden aducir varias razones para explicar ese resultado.

En primer lugar, hay diferencias considerables en el nivel de desarrollo industrial entre los países latinoamericanos. Al mismo tiempo se ha sostenido que los países que se encuentran en un nivel más alto pueden experimentar un desarrollo industrial más rápido en una zona integrada a expensas, en parte, de sus asociados menos avanzados. Esta cuestión contribuyó a la defunción de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y cabe atribuir en gran parte el retroceso del Mercado Común Centroamericano (MCCA) a las disparidades en la distribución de los beneficios de la integración.

En segundo término, en los países latinoamericanos la disponibilidad y el costo del transporte favorecen a menudo el comercio con los países industriales (en particular los Estados Unidos) sobre el comercio con otros países latinoamericanos. En tercer, lugar, como ha señalado un observador comprensivo: «A los países les resulta sumamente difícil renunciar, aunque sea de manera parcial, a sus intereses nacionales en favor de los globales cuando hay desacuerdos de importancia en cuanto al sendero deseado de desarrollo a largo plazo de sus economías. Es difícil, por lo tanto, prever la integración satisfactoria de países que tienen puntos de vista contrapuestos acerca de las características sociales, políticas y económicas del crecimiento económico» (Blejer, 1984, pág. 37).

El mismo autor ha «subrayado la importancia de la armonización de las políticas en cualquier marco de integración [cuando] la experiencia muestra que, hasta cierto punto, esa armonización de políticas es una condición previa para alcanzar éxito y no una etapa adicional en el proceso» (Blejer, 1984, pág. 37). La falta de coordinación de políticas reviste importancia especial en lo atinente a los tipos de cambio ya que las grandes devaluaciones han modificado repetida y considerablemente la posición competitiva de países individuales. Otras dificultades son la negociación de un arancel externo común y el convenir en la ubicación de las nuevas industrias, como lo han descubierto el Mercado Común Andino y otros grupos regionales.

En 1980 la ALALC fue reemplazada por una nueva estructura orgánica, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), bajo cuya égida los países pueden negociar reducciones arancelarias bilaterales y preferencias arancelarias regionales. Los acuerdos bilaterales, sin embargo, llevan en sí discriminación contra otros países latinoamericanos. Además, esos países tienen niveles arancelarios muy diferentes y variables, de modo que los márgenes preferenciales diferirían tanto entre países como entre productos.

Los países latinoamericanos se han mostrado renuentes en general a ofrecer preferencias a otros países de la zona ya que significaría comprar a precios más altos que las importaciones competitivas provenientes de los países industriales. Consideraciones de esa índole son las que apoyan la proposición formulada por Arthur Lewis, según la cual el camino hacia el acrecentamiento del comercio entre los países en desarrollo es la oferta de bienes de unos a otros sobre una base competitiva (1980, págs. 555-64).

De todos modos, la integración económica de los países de Centroamérica y del Caribe mediante la eliminación de las barreras al comercio en las operaciones dentro de su zona sería conveniente, dada la suma pequeñez de sus mercados. El producto nacional bruto combinado de los países del MCCA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, apenas llega al 8 por ciento, y el de la Comunidad del Caribe (CARICOM) (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) al 5 por ciento del PIB del Brasil.

Algunos observadores han contrastado el fracaso de los esfuerzos de integración latinoamericana con el éxito de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), que incluye a Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y, desde 1984, Brunéi, entre sus miembros. Pero esos países no han podido coordinar la ubicación de las nuevas inversiones y no han hecho reducciones arancelarias preferenciales.

Antes bien, la ASEAN ha establecido un frente común con respecto a los países industriales y, en particular, la Comunidad Europea y ha obtenido de ellos concesiones comerciales. La experiencia de la ASEAN indica así las ventajas de aplicar un enfoque coordinado a las cuestiones de política comercial multilateral, el que sólo requiere un marco institucional flexible.

El transporte y la energía ofrecen posibilidades adicionales de llegar a acuerdos regionales con beneficios mutuos entre los países latinoamericanos. El sistema de la Carretera Panamericana en Centroamérica y el proyecto hidroeléctrico de Salto Grande entre Argentina y Uruguay, por ejemplo, han demostrado tener éxito.

También puede haber oportunidades de concertar acuerdos entre empresas individuales, como los arreglos financieros negociados a través de Latinequip, una institución que financió las exportaciones de bienes de capital desde Argentina, Brasil y México. También la simplificación de las regulaciones y trámites aduaneros promovería el comercio entre los países de la región.

El acuerdo de julio de 1986 concluido entre Argentina y Brasil prevé, entre otras cosas, la cooperación en materia de desarrollo de energía y cuestiones aeroespaciales y la promoción de operaciones conjuntas por empresas privadas. También se pide en él la eliminación de barreras comerciales mutuas a los bienes de capital, que habrán de seleccionarse más adelante, entre los dos países.

## *El Problema de la Deuda*

La suspensión por México del servicio de la deuda en agosto de 1982 activó la crisis de la deuda. México fue también el primer país en beneficiarse de una operación de rescate, dirigida por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y en llevar a cabo un programa efectivo de ajuste. Pero si bien a principios de 1984 México pareció haber superado la crisis de la deuda, este país encontró de nuevo dificultades ya que incrementó el gasto público y no mantuvo un tipo de cambio competitivo. Las medidas de ajuste tomadas a fines de 1985 y principios de 1986 fueron eclipsadas por la vertiginosa caída en el precio del petróleo, lo que hizo necesario un nuevo conjunto de medidas financieras acordadas con el FMI en julio de 1986.

Por otra parte, el actual amplio superávit en cuenta corriente de Brasil le permite obtener préstamos en condiciones comerciales, una vez que se haya resuelto la cuestión de la deuda externa de algunos bancos privados que se han declarado en quiebra en fecha reciente. Así, al igual que en otros aspectos, Brasil establece un ejemplo para otros países latinoamericanos.

En general, un objetivo apropiado es el retorno a los préstamos en condiciones comerciales. Esto, sin embargo, exigirá tiempo y la adopción de medidas pertinentes por prestatarios, prestamistas y la comunidad internacional. Esas medidas se examinan en el resto de este capítulo,<sup>6</sup> después de analizar una propuesta para limitar el servicio de la deuda a una fracción de las exportaciones.

En julio de 1985 el Presidente del Perú, Alán García, declaró que su país no pagaría por concepto del servicio de la deuda más del 10 por ciento de los ingresos por exportación, y desde entonces se han hecho sugerencias para que otros países sigan su ejemplo. Si se piensa bien, sin embargo, ese plan tiene considerables desventajas desde el punto de vista de los países deudores.

En principio de cuentas, esa decisión excluiría la posibilidad de que se proporcione nuevo financiamiento a los países interesados, reduciéndose en consecuencia el ahorro neto de divisas. Además, se puede poner en tela de juicio la solvencia del país o, por lo

6. Otras posibilidades se examinan en el estudio de Bergsten, Cline y Williamson (1985).

menos, se incrementaría el volumen de su deuda al acumularse los intereses y la amortización.<sup>7</sup> Y puede elevarse más la relación deuda-exportaciones, ya que el vincular el servicio de la deuda a las exportaciones tiende a favorecer la sustitución de importaciones de alto costo ya que los ingresos por concepto de exportación se utilizan en parte para atender al servicio de la deuda.<sup>8</sup>

Debe reconocerse, de todos modos, que la carga de los elevados intereses de la deuda externa limita la capacidad de los países latinoamericanos para importar e invertir. Esto lo indican las elevadas relaciones entre los pagos de intereses y las exportaciones de bienes y servicios y al ahorro interno. En 1985 esas relaciones se estimaron en el 55 por ciento y 38 por ciento en Argentina, 44 por ciento y 30 por ciento en Brasil, 47 por ciento y 102 por ciento en Chile, 23 por ciento y 19 por ciento en Colombia, 25 por ciento y 20 por ciento en Ecuador, 37 por ciento y 25 por ciento en México, 35 por ciento y 40 por ciento en el Perú, 36 por ciento y 70 por ciento en Uruguay, y 23 por ciento y 31 por ciento en Venezuela.<sup>9</sup> Pese al descenso en las tasas de interés en el primer semestre de 1986, que se examina más adelante, la carga de los intereses sigue siendo pesada.

7. Si la tasa de crecimiento de las exportaciones es menor que la tasa de interés, la amortización de la deuda debe exceder una determinada proporción de las exportaciones a fin de impedir un incremento explosivo en la deuda. Si, por ejemplo, la relación inicial deuda-exportación es 4, la tasa de crecimiento de las exportaciones es 5, y la tasa de interés sobre la deuda es del 9 por ciento, el país se volverá insolvente a menos que la relación entre la amortización y las exportaciones exceda del 7 por ciento (es decir, que los pagos del servicio de la deuda excedan del 16 por ciento de las exportaciones). Aun en el caso de que se satisfaga esa condición, la deuda puede aumentar considerablemente durante algún tiempo. Partiendo de la hipótesis expuesta, el país liquidará por completo su deuda al cabo de 64 años si el 11 por ciento de los ingresos por concepto de exportación se paga en forma de amortización, pero la deuda seguirá elevándose durante 27 años, a más del doble de su valor inicial, antes de descender. [Después de haberse escrito esto, John Williamson señaló que Daniel Cohen (1985, págs. 139-6) había obtenido la misma condición para el logro de solvencia.]

8. En realidad, Perú no ha podido obtener nuevo financiamiento y su relación deuda-exportación ha aumentado, tanto debido al aplazamiento de los pagos de amortización y de los intereses como al descenso en las exportaciones después de mediados de 1985.

9. En el informe de la CEPAL, 1986, cuadro 9, se da cuenta de la relación entre los pagos de intereses y las exportaciones de bienes. Esa relación se ha calculado utilizando datos nacionales acerca de las exportaciones de bienes y servicios y del ahorro interno correspondientes a 1984 (1983 en el caso de Chile).

Sin embargo, el futuro bienestar económico de esos países se fundamenta en su capacidad de importar e invertir, necesitándose nuevas inversiones para la importación de maquinaria y equipo, y lo que reviste importancia suma, debe cambiarse radicalmente el descenso del ingreso per cápita de los últimos cinco años. De manera similar, será necesario ir más allá de la reprogramación de los préstamos y proporcionar nuevos fondos a los países latinoamericanos a fin de atenuar los efectos de su carga de altos intereses.

Al aumentar la deuda externa, el nuevo financiamiento contribuye a elevar la carga futura del servicio de la deuda. Por tanto, los países prestatarios necesitan programas de ajuste eficaces que permitan la utilización productiva de esos fondos, así como del ahorro interno. A su vez, la nueva entrada de capital puede apoyar los programas de ajuste emprendidos por los países latinoamericanos.

Se ha sugerido que se faciliten fondos mediante la capitalización (parcial) de los pagos de intereses, de modo que los directores de los bancos no tendrían que pedir a las juntas de directores que aprobaran nuevos préstamos. Pero no debe subestimarse la sofisticación de las juntas de directores quienes pueden formular objeciones al incremento en riesgo que supone la capitalización de los intereses sin hacer un examen minucioso de las condiciones subyacentes. Además, de conformidad con las convenciones contables de los Estados Unidos, esa alternativa entraña deducir pagos de intereses diferidos de utilidades declaradas y, por consiguiente, la capitalización de los pagos de intereses es mucho más costosa para los bancos estadounidenses que proporcionar el mismo monto en nuevos préstamos. No es eso lo que ocurre, sin embargo, en algunos países europeos.

En lo que se refiere al nuevo financiamiento, se plantean varias cuestiones: ¿cuáles son las necesidades financieras externas de los países latinoamericanos?, ¿cuáles son las posibles fuentes de préstamos adicionales?, ¿cuáles son los posibles mecanismos de financiamiento?, y ¿en qué condiciones se proporcionarían los préstamos? Estas cuestiones se consideran en seguida.

La iniciativa del Secretario de la Tesorería de los Estados Unidos, James A. Baker III, pide que se conceda financiamiento adicional por un monto de 29.000 millones de dólares en el curso de tres años, de cuya suma los bancos comerciales proporcionarían 20.000 millones, y las instituciones internacionales 9.000 millones de

dólares, a 15 países sumamente endeudados.<sup>10</sup> De esos países, 10 se encuentran en América Latina y representan alrededor del ochenta por ciento de la deuda externa de los 15 países. La proporción correspondiente a esos 10 países latinoamericanos equivaldría a \$23.000 millones en el curso de tres años. Sin embargo, las necesidades de esos países, y de América Latina en general, son considerablemente mayores.

Según A. David Knox, Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, «estimaciones conservadoras sitúan las necesidades de América Latina, de todas las fuentes y no sólo de los bancos comerciales, en una entrada neta de 20.000 millones de dólares anuales en cada uno de los tres o cuatro años siguientes.»<sup>11</sup> La misma cifra se ha propuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC) a fin de que la región recupere su ingreso per cápita de 1980 en 1990 (1986, pág. 39). Esto concuerda con el programa de julio de 1986 del FMI para México en el que se pide se proporcione a México un nuevo financiamiento de 12.000 millones de dólares para el final de 1987.

Una entrada de capital neta proyectada de 20.000 millones de dólares anuales se compara con una entrada de capital neta de 5.000 millones y pagos netos de utilidades e intereses de 35.000 millones en 1985 (CEPAL, 1986, pág. 101). Esto sería compatible con descensos en la relación deuda-exportación si el valor en dólares de las exportaciones aumenta por lo menos en el 5,5 por ciento anual, lo cual está por debajo de las expectativas.<sup>12</sup>

Por otra parte, en el informe de 1986 del Diálogo Interamericano se pide una entrada de capital neto de 20.000 millones de dólares para llegar a tasas de crecimiento económico del 4 al 5 por ciento anual en América Latina. En el informe se sugiere, además, que alrededor de 12.000 millones de dólares al año podrían

10. Los países en cuestión incluyen, además de los nueve países latinoamericanos antes citados, Bolivia, Costa de Marfil, Filipinas, Marruecos, Nigeria y Yugoslavia.

11. Discurso pronunciado en el Club de Banqueros, Tokio, el 20 de febrero de 1986.

12. Según las proyecciones del FMI correspondientes a 1988-91, las exportaciones latinoamericanas crecerían el 4,2 por ciento anual en volumen, y los precios en dólares de las exportaciones aumentarían en el 4,2 por ciento al año para los productos primarios y en el 4,5 por ciento en el caso de los bienes manufacturados (FMI, 1986, cuadros A53 y A56).

proceder de bancos comerciales, 4.000 millones de organismos multilaterales, 1.000 millones de inversión directa extranjera, 1.500 millones de financiamiento bilateral, y de 1.000 a 2.000 millones del retorno de la fuga de capitales (Inter-American Dialogue 1986).

En el capítulo 3 se consideraron las medidas para alentar la inversión directa extranjera y el retorno de la fuga de capitales. Al mismo tiempo, tanto consideraciones de prudencia como regulaciones bancarias limitaran el nuevo financiamiento por los bancos comerciales.

Las restricciones presupuestales limitan el financiamiento del gobierno de los Estados Unidos, que es el principal prestamista bilateral. Consideraciones de índole presupuestal también restringen el financiamiento directo por el gobierno japonés, pero su amplio superávit en la balanza de pagos se puede utilizar a fin de proporcionar financiamiento a través del sistema bancario a los países que tienen una deuda grande, posiblemente en conjunción con los préstamos del Banco Mundial.

Si bien está examinándose la participación japonesa en proyectos del sector público en México, se debe tratar de evitar vincular esos créditos a proyectos de rentabilidad social insegura. Los organismos oficiales de crédito para la exportación deben hacer hincapié en la rehabilitación de los proyectos existentes, en lugar de promover otros nuevos, lo que puede reflejar más el deseo de exportar equipo por el país donante que las necesidades del receptor.

Por consiguiente, a fin de proveer a las necesidades financieras de América Latina será necesario que las instituciones financieras internacionales intensifiquen su financiamiento. Esto exigirá utilizar una cantidad mayor de los fondos que ya tienen para préstamos así como el proveerles de fondos adicionales.

Al final de 1985, el Fondo Monetario Internacional tenía créditos pendientes por un monto de 2.300 millones de dólares a Argentina, 4.600 millones a Brasil, 1.100 millones a Chile, 3.000 millones a México, 700 millones a Perú, y 300 millones a Uruguay, por un total de 12.000 millones. No tenía créditos pendientes con Venezuela. Ninguno de esos países utilizó plenamente su potencial de endeudamiento, el que totalizaba alrededor de 30.000 millones de dólares al final de 1985.

De conformidad con los programas vigentes a mediados de 1986, los países de la región tenían reembolsos netos de 5.900 millones

de dólares en el período de 1986-88,<sup>13</sup> de cuya suma deben deducirse 1.600 millones correspondientes al acuerdo de derecho de giro de julio de 1986 para México. Al mismo tiempo, las normas del FMI permiten flexibilidad para la continuada prestación de asistencia financiera a los países latinoamericanos que la necesitan y están dispuestos a llevar adelante su esfuerzo de ajuste.

El financiamiento del FMI se puede proporcionar de conformidad con acuerdos de derecho de giro y de facilidad ampliada. Si bien algunos países latinoamericanos tal vez no deseen utilizar esos servicios, la aplicación flexible de las reglas de acceso al crédito del Fondo permitiría excederse del tope (un límite acumulativo de 400 a 450 por ciento de la cuota del país) en el caso de otros. De hecho, el Directorio Ejecutivo del Fondo está facultado para proceder así cuando se trata de un país con un déficit cuantioso en la balanza de pagos que lleva a cabo un esfuerzo serio de ajuste.

Los países latinoamericanos que satisfacen los requisitos pertinentes podrían recurrir al servicio de financiamiento compensatorio (SFC), el que concede préstamos para contrarrestar en parte caídas en las exportaciones. El límite máximo de conformidad con ese programa es el 83 por ciento de la cuota.<sup>14</sup> Los giros netos con cargo al SFC decayeron en 1984 y 1985, y los países latinoamericanos tienen obligaciones sustanciales de reembolso en 1986 y 1987. Sin embargo, los países latinoamericanos exportadores de petróleo necesitarán financiamiento para compensar la reducción en las exportaciones después de la vertiginosa caída de los precios del petróleo a principios de 1986.

Según se prevé en la iniciativa Baker, el Banco Mundial aumentaría el financiamiento no destinado a proyectos específicos para países que tienen programas de ajuste efectivos. Se ha propuesto, además, que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) efectúe ese mismo tipo de financiamiento.

A parte de incrementarse el financiamiento no destinado a proyectos específicos, elevar los límites de la participación del

13. Morgan Guaranty Trust, *World Financial Markets* (febrero de 1986, cuadro 11).

14. La facilidad de financiamiento compensatorio también puede asignar recursos en relación con el exceso de costo de las importaciones de cereales, pero el límite combinado bajo los dos programas no puede exceder el 125 por ciento de la cuota. Estos límites son adicionales al límite del 400 por ciento señalado antes.

Banco Mundial y el BID de los costos del financiamiento de proyectos aportaría fondos adicionales sustanciales a los países latinoamericanos. Esta conclusión se refuerza si se considera que la estrechez presupuestal en muchos países puede excluir algunos proyectos de inversión aceptables para las dos instituciones financieras internacionales.

Con respecto al período de julio de 1985 a junio de 1986, los desembolsos del Banco Mundial por concepto de préstamos para proyectos a países latinoamericanos se estiman en 3.100 millones de dólares, previéndose incrementos considerables para el futuro. El BID desembolsó 2.300 millones para esos países en 1985, y según los planes habrá nuevos aumentos. Considerados en conjunto, el aumento en la participación de los costos de los dos bancos en 15 puntos porcentuales a partir del promedio actual de alrededor del 60 por ciento puede significar una transferencia adicional de casi 1.000 millones de dólares al año.

A fin de habilitar recursos para incrementar el financiamiento, se tendría que aumentar sustancialmente el capital del Banco Mundial. El incrementar las aportaciones de capital es preferible a elevar la relación préstamos desembolsados y pendientes-capital y reservas, lo cual puede afectar desfavorablemente las condiciones en que el Banco toma préstamos en los mercados financieros.<sup>15</sup> A discreción del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial, las contribuciones adicionales de capital no son a título de capital pagado, método usado en ocasiones anteriores. También sería conveniente incrementar el capital del BID.

En medida paralela con su acrecentado financiamiento, el Banco Mundial debería asumir una función más amplia en la organización de conjuntos de medidas financieras basadas en programas de ajuste a plazo mediano y en la vigilancia de la ejecución de esos

15. En abril de 1986, Standard and Poor asignó una clasificación de triple A a los 500 millones de dólares de valores a largo plazo ofrecidos por el Banco Mundial, haciendo referencia a que «la política del Banco de apoyar de hecho los préstamos uno-a-uno con capital y superávit asegura la inspección minuciosa de los miembros, quienes deben aprobar incrementos de capital para cualquier expansión significativa del financiamiento». Se agregaba además que el aumento de financiamiento que se pedía de conformidad con la iniciativa Baker «demanda otra aportación de capital. Esto es importante ya que la relación endeudamiento a largo plazo-capital propio del Banco es la más baja entre los bancos multilaterales de desarrollo triple-A» (Associated Press-Dow Jones News Service, 2 de abril de 1986).

programas. Esto llevaría consigo establecer una vinculación explícita entre la reprogramación de la deuda, el financiamiento adicional y la adopción de un programa de reforma de largo alcance. Tal procedimiento, utilizado en forma eficaz en Chile y Colombia, puede asegurar que se tomen las medidas de ajuste convenientes y que sean apoyadas mediante financiamiento adicional.

Sería deseable, además que se ampliara la participación del sector privado en el financiamiento de proyectos del Banco a través de acuerdos de cofinanciamiento. Asimismo debería fortalecerse en grado considerable la Corporación Financiera Internacional (CFI) que concede préstamos a empresas privadas de los países en desarrollo y participa en sus operaciones.

En una economía en crecimiento, el conjunto de los préstamos no se reembolsa sino que prácticamente se renuevan indefinidamente. De todos modos, la deuda externa de algunos países latinoamericanos puede ser excesiva desde el punto de vista de su potencial económico. Esos países, y cualquier otro que desee atenuar su carga de la deuda, pueden explorar otras posibilidades a fin de limitar el endeudamiento.

En principio de cuentas, los países pueden ofrecer incentivos financieros para la repatriación del capital privado (véase el capítulo 3). Por otra parte se puede promover la transformación de la deuda en capital social mediante el otorgamiento a los extranjeros de las facilidades que se dan a los residentes del país, tal como se viene haciendo en Chile,<sup>16</sup> y se proyecta hacer en Brasil. Como la transformación de deuda en capital social puede entrañar que los bancos acepten la valoración de los préstamos bajo par, sería conveniente cambiar las regulaciones en los países industriales de modo que esos ajustes no recargen los balances generales de los bancos.

Los países también pueden aplicar técnicas innovadoras, introducidas en los mercados mundiales de capital en los últimos años, a fin de mejorar la administración de su deuda externa. Las opciones sobre intereses se pueden utilizar como protección contra los incrementos a corto plazo de las tasas de interés, en tanto que las opciones de divisas reducen el costo de la deuda de un país sin afectar sus obligaciones con los acreedores.

16. Con objeto de evitar posteriormente un flujo inverso, después de la transformación de deuda en capital social no se pueden remitir utilidades por espacio de cuatro años y el capital no se puede repatriar durante 10 años.

Las sugerencias expuestas en este capítulo no reducirían el valor de la deuda externa de los países latinoamericanos para sus acreedores. Esto ocurriría, sin embargo, de acuerdo con propuestas para reducir las tasas de interés sobre la deuda, o condonar parcialmente la deuda, o ambos. Esas propuestas figuran en el plan elaborado por el Senador Bill Bradley como una alternativa a la iniciativa Baker.

Si bien en el plan se adopta la propuesta del Secretario de la Tesorería, James A. Baker III, de incrementar el financiamiento por las instituciones internacionales en un total de 9.000 millones de dólares en el curso de tres años, en lugar de pedir a los bancos comerciales que aumenten su propio financiamiento, se les impone la obligación, lo mismo que a los acreedores oficiales, de aliviar la carga de la deuda. Esto se lograría con una reducción de las tasas de interés en 3 puntos porcentuales y la condonación del 3 por ciento del principal de esos préstamos anualmente durante un período de tres años. Según el Senador Bradley, ese alivio de la deuda tendría un valor de 57.000 millones de dólares para los 15 países comprendidos en la iniciativa Baker, de los cuales 42.000 millones serían a expensas de los bancos comerciales; la mayoría de los bancos estadounidenses no perderían más del 3 por ciento de su capital. Sin embargo, el Senador Bradley parece subestimar tanto el costo de su plan como sus beneficios potenciales.

En primer lugar, el plan eliminaría las utilidades de los nueve bancos más grandes de los Estados Unidos si las autoridades reguladoras les exigieran que apartaran reservas para pérdidas en sus préstamos y la mitad de sus utilidades si se les eximiera de ese requisito. Las pérdidas de intereses y de principal reducirían el capital de esos bancos en el 17 por ciento o en el 15 por ciento, según las compensaciones fiscales.<sup>17</sup>

Al propio tiempo, la condonación de parte de la deuda no aumentaría la disponibilidad de divisas para los países en desarrollo ya que su deuda es reprogramada de manera regular o refinaciada en forma continua. Asimismo, debe ponderarse la cesación de nuevo financiamiento comparándolo con las reducciones en los cargos por concepto de interés. Según cálculos realizados por William Cline, del Instituto de Economía Internacional, las reducciones en los pagos de intereses a los bancos alcanzarían un

17. William R. Cline, «Bradley's Debt Plan Won't Work», *Washington Post*, 15 de julio de 1986.

total de 24.000 millones de dólares en el curso de tres años de acuerdo con el plan Bradley, comparado con el nuevo dinero de 20.000 millones conforme a la iniciativa Baker. Y si bien el alivio de la deuda reduciría las obligaciones de reembolso futuras de los países en desarrollo, también aplazaría su retorno a los mercados financieros internacionales en condiciones normales y el nuevo financiamiento para ellos quedaría suprimido por espacio de mucho tiempo.

Por otra parte, iniciativas como la del programa de julio de 1986 para México son muy prometedoras para otros países latinoamericanos que tienen contraída una gran deuda. De todos modos, sería necesario adoptar medidas adicionales para atenuar la carga de los intereses que pesa sobre esos países y proporcionarles un ambiente económico mundial favorable.

Las tasas de interés del mercado decayeron a fines de 1985 y en el primer semestre de 1986, y en julio de este año la tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR) sobre obligaciones a seis meses en dólares era del 6 por ciento, comparada con un promedio del 8,6 por ciento en 1985. La vertiginosa caída de los precios del petróleo permite hacer nuevas reducciones en las tasas de interés, lo que, sin embargo, exigiría que los gobiernos de los principales países desarrollados actuaran de manera coordinada.

Aparte de las tasas más bajas de interés de mercado, los programas de ajuste efectivo seguidos por los países deudores deberían permitir a los bancos comerciales reducir su margen sobre LIBOR, como ocurrió con anterioridad en México y en fecha más reciente en Brasil. En consecuencia, la carga de los intereses de los países deudores podría disminuir aún más. Una LIBOR del 5,5 por ciento, y una reducción en los márgenes medios entre 0,3 y 0,5 puntos porcentuales, significaría una baja de un tercio en los pagos de intereses de los prestatarios latinoamericanos en comparación con 1985.

El descenso de las tasas de interés tendría otros efectos benéficos en los países latinoamericanos ya que promovería el crecimiento económico mundial sin el peligro, en las condiciones actuales, de reactivar la inflación. En particular, la aceleración del crecimiento económico en los países industriales fomentaría las importaciones procedentes de los países latinoamericanos.

Por último, deben preverse medidas para abordar situaciones imprevistas. En tanto que las bajas en los precios de las exporta-

ciones se pueden tratar a través de la facilidad de financiamiento compensatorio, los posibles incrementos en las tasas de interés se podrían manejar mediante el establecimiento de un esquema de igualación de intereses en el FMI. La nueva facilidad podría proporcionar préstamos para compensar una parte sustancial, por ejemplo, dos tercios, del exceso de carga de los pagos de intereses sobre préstamos sujetos a tasas variables de interés, siempre que la LIBOR se eleve por encima de un nivel de referencia, determinado de antemano, calculado en términos reales, posiblemente indizado a los cambios en los precios de exportación de los países desarrollados.

La introducción de un esquema de igualación de intereses reduciría la incertidumbre para los países deudores. Los mismos objetivos se cumplirían mediante la introducción de bonos indizados a largo plazo y bonos sobre productos (Lessard y Williamson, 1985, págs. 81-84). Cabe prever, por ejemplo, el establecimiento de un vínculo entre los pagos de la deuda y los precios del petróleo en el caso de los países exportadores de petróleo.

### *Resumen*

En este capítulo se ha situado la estrategia para el desarrollo orientada hacia el exterior, propuesta en el capítulo 2, en un contexto internacional. Tras haber examinado los cambios recientes en materia de protección en los países industriales, ha indicado que los países latinoamericanos tienen grandes oportunidades para expandir sus exportaciones a los países industriales en las condiciones actuales.

Las exportaciones podrían incrementarse más si se redujeran las barreras comerciales en el marco de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. La liberalización de las importaciones agrícolas, textiles y prendas de vestir y acero por los países industriales redundarían en beneficio de los países en desarrollo, incluidos los latinoamericanos. Las reducciones arancelarias en bienes elaborados también beneficiarían a los exportadores de bienes primarios, entre los cuales son importantes los países latinoamericanos.

La participación de los países en desarrollo sería necesaria, sin embargo, para el éxito de una nueva ronda de negociaciones

comerciales multilaterales, y los países en desarrollo más avanzados deberían hacer concesiones recíprocas. Las restricciones a la importación por los países en desarrollo crean dificultades para los intereses exportadores en los países industriales, cuyo apoyo es esencial si se desea que sus gobiernos reduzcan las barreras a la importación. Asimismo, dados los rápidos incrementos en las exportaciones de los países en desarrollo más avanzados, cada vez resulta más difícil políticamente ofrecerles concesiones unilaterales.

La participación en las negociaciones permitiría además a los países en desarrollo en general, y a los latinoamericanos en particular, influir en la formulación de las reglas de comercio internacional. A este propósito revisten importancia particular cuestiones como el establecimiento de un nuevo código de salvaguardias, el ajuste de los procedimientos para la aplicación de medidas antidumping y compensatorias, el mejoramiento del mecanismo de solución de controversias y el reforzamiento de la autoridad del GATT.

La liberalización del comercio multilateral también promovería el comercio entre los países en desarrollo. Aunque no han tenido éxito los planes de integración regional, los bienes provenientes del mundo en desarrollo están haciéndose cada vez más competitivos en los mercados de los países en desarrollo. Al mismo tiempo la integración regional puede ofrecer beneficios a los países latinoamericanos pequeños.

Las propuestas formuladas en los últimos años para que los países endeudados tomen medidas unilaterales, como vincular los pagos del servicio de la deuda a las exportaciones, no redundarían en beneficio de estos países. Consideraciones similares se aplican a las propuestas de alivio de la deuda, como la contenida en el plan Bradley. Es necesario, más bien, nuevo financiamiento concebido con la mira de financiar una parte sustancial de los cargos por concepto de intereses sobre la deuda existente, en consideración a los programas de ajuste adoptados por los países deudores. En este proceso deben desempeñar una función central las instituciones financieras internacionales.

El nuevo financiamiento aumentaría la deuda de los países en desarrollo, aunque cabe esperar que descienda la relación deuda-exportación. Al mismo tiempo los bancos comerciales podrían atenuar la carga de la deuda reduciendo el margen sobre la LIBOR en el caso de países deudores que tienen programas de ajuste

efectivos. Además, los gobiernos de los principales países industriales deberían adoptar medidas conjuntas para hacer descender las tasas de interés. Una política de esa índole proporcionaría beneficios adicionales a los países deudores ya que contribuiría al crecimiento económico mundial, con poco peligro de reactivar la inflación en las actuales condiciones.

Sin embargo, la estrategia para el desarrollo que se recomienda aquí para América Latina debería llevarse adelante bajo virtualmente cualquier evolución previsible de la economía mundial. De hecho, la necesidad de esa reforma sería mayor todavía si la economía mundial se deteriorara, porque a América Latina le resultaría más difícil aún armonizar el logro de un crecimiento económico con el servicio continuado de la deuda externa sin una reforma de largo alcance en materia de política.

---

## Referencias

---

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). 1980. *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations*, II-Informe Suplementario. Ginebra, enero.
- \_\_\_\_\_. 1985. *International Trade, 1984-85*. Ginebra.
- Balassa, Bela. 1979. «A Stages' Approach to Comparative Advantage.» Publicado en *Economic Growth and Resources*, vol. 4, National and International Issues, editado por Irma Adelman. Londres: Macmillan. Reimpreso en *The Newly Industrializing Countries in the World Economy*, editado por Bela Balassa, ensayo 6. Nueva York, NY.: Pergamon Press, 1981.
- \_\_\_\_\_. 1984. «Adjustment Policies in Developing Countries: A reassessment.» *World Development*, vol. 12, no. 9 (septiembre).
- \_\_\_\_\_. 1985a. «Adjusting to External Shocks: The Newly Industrializing Developing Economies in 1974-76 and 1979-81,» *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 121, no. 1.
- \_\_\_\_\_. 1985b. «Policy Experiments in Chile, 1973-83.» Publicado en *The National Economic Policies of Chile*, editado por Gary, M. Walton. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- \_\_\_\_\_. 1986a. «Policy Responses to Exogenous Shocks.» *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 76, no. 2 (mayo).
- \_\_\_\_\_. 1986b. «Japanese Trade Policies Towards Developing Countries.» *Journal of International Economic Integration*, vol. 1, no. 1 (primavera).
- \_\_\_\_\_. Balassa, Bela y Asociados. 1971. *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1982. *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Balassa, Bela, y Constantine Michalopoulos. 1986. «Liberalizing Trade Between Developed and Developing Countries.» *Journal of World Trade Law*, vol. 20, no. 1 (enero-febrero).

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1984. *Deuda Externa y Desarrollo Económico en América Latina: Antecedentes y Perspectivas*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. *Progreso Económico y Social en América Latina. Deuda externa: crisis y ajuste*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1982. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1982*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1986. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986*. Washington, D.C.
- Banco de Pagos Internacionales (BPI). 1984. *The Maturity Distribution of International Bank Lending*. Basilea, Suiza.
- Bergsten, C. Fred. William R. Cline y John Williamson. 1985. *Bank Lending to Developing Countries: The Policy Alternatives*. POLICY ANALYSIS IN INTERNATIONAL ECONOMICS 10. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Bhagwati, Jagdish. 1985. «Trade in Services and Developing Countries.» Conferencia anual, Escuela de Economía de Londres, 28 de noviembre.
- Blejer, Mario I. 1984. «Integración económica: visión panorámica analítica.» Publicado en *Progreso Económico y Social en América Latina*, informe de 1984. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blejer, Mario I., y Mohsin S. Khan. 1984a. «La inversión privada en los países en desarrollo.» *Finanzas y Desarrollo*, vol. 21, no. 1, (junio).
- \_\_\_\_\_. 1984b. «Government Policy and Private Investment in Developing Countries.» *IMF Staff Papers*, vol. 31, no. 2 (junio).
- Bruton, Henry J. 1967. «Productivity Growth in Latin America,» *American Economic Review*, vol. 57, no. 5 (diciembre).
- Cline, William R. 1982. «Can the East Asian Model of Development Be Generalized?» *World Development*, vol. 10, no. 2 (febrero).
- \_\_\_\_\_. 1985-86. «Debt, Macro Policy and State Intervention: The Next Phase for Latin America.» *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* vol. 27, no. 4 (invierno).
- Cohen, Daniel. 1985. «How to Evaluate the Solvency of an Indebted Nation.» *Economic Policy*, vol. 1, no. 1 (noviembre).
- Corbo, Vittorio. 1986. «Problems, Development Theory and Strategies of Latin America.» Documento preparado para el vigésimoquinto aniversario del Simposio del Centro de Crecimiento Económico de la Universidad de Yale, New Haven, Conn., abril.

- Dooley, Michael, W. Helkie, R. Tyron y J. Underwood. 1986. «An Analysis of External Debt Position of Eight Developing Countries through 1990,» *Journal of Development Economics*, (próximo a publicarse).
- Elías, Víctor J. 1985. «Government Expenditures on Agriculture and Agricultural Growth in Latin America.» *Research Report No. 50*. International Food Policy Institute. Washington, D.C., octubre.
- Enders, Thomas O. y Richard P. Mattione. 1984. *Latin America: The Crisis of Debt and Growth*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Fischer, Bernhard y Dean Spinanger. 1986. «Factor Market Distortion and Export Performance: An Eclectic Review of the Evidence.» Documento de trabajo Kiel, no. 259. Junio.
- Fishlow, Albert. 1985. «El estado de la ciencia económica en América Latina.» Publicado en *Progreso Económico y Social en América Latina. Deuda externa: crisis y ajuste*, informe de 1985. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 1983. «Interest Rate Policies in Developing Countries.» *Occasional Paper*, no. 22. Washington, D.C., octubre.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Government Finance Statistics Yearbook: 1985*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1986. *World Economic Outlook*. Washington, D.C., abril.
- Harbison, Frederick H., Jan Maruhnic y Jane R. Resnick. 1970. *Quantitative Analyses of Modernization and Development*. Princeton, NJ.: Sección de Relaciones Industriales, Departamento de Economía, Universidad de Princeton.
- Hathaway, Dale E. 1986. *Agriculture and the GATT*. Washington, D.C., (próximo a publicarse).
- Havrylyshyn, Oli e Iradj Alikhani. 1982. «Is There Cause for Export Optimism? An Inquiry into the Existence of a Second Generation of Successful Exporters.» *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 118, no. 4.
- Heller, Peter S. y Alan A. Tait. 1983. «Government Employment and Pay: Some International Comparisons.» *Occasional Paper*, no. 24. Washington, D.C.: FMI, octubre.
- Hughes, Gordon A. y David M.G. Newbery. 1986. «Protection and Developing Countries' Exports of Manufactures.» *Economic Policy*, vol. 1, no. 2 (abril).
- Inter-American Dialogue. 1986. *Rebuilding Cooperation in the Americas*. Aspen Institute for Humanistic Studies. Washington, D.C., abril.

- Johnson, Omotunde E.G. 1984. «On Growth of Inflation in Developing Countries.» *IMF Staff Papers*, vol. 31, no. 4 (diciembre).
- Knox, David A. 1986. Discurso pronunciado en el Club de Banqueros de Tokio el 20 de febrero.
- Krueger, Anne O. 1981. «Alternative Trade Strategies and Employment in LDCs: An Overview.» *Pakistan Development Review*, vol. 20, no. 3 (otoño).
- Kuczynski, Pedro Pablo. 1975. *Peruvian Democracy Under Economic Stress: An Account of the Belaúnde Administration, 1963-1968*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Leechor, Chad. 1986. «Tax Policy and Tax Reform in Semi-Industrial Countries.» *Industry and Finance Series*, vol. 13. Washington, D.C. Banco Mundial.
- Leff, Nathaniel H. y Kazuo Sato. «Macroeconomic Adjustment in Developing Countries: Instability, Short-Run Growth and External Dependency.» *Review of Economics and Statistics*, vol. 62, no. 2 (mayo).
- Lessard, Donald R. y John Williamson. 1985. *Financial Intermediation Beyond the Debt Crisis*. POLICY ANALYSES IN INTERNATIONAL ECONOMICS 12. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Lewis, W. Arthur. 1980. «The Slowing Down of the Engine of Growth.» *American Economic Review*, vol. 70, no. 4 (septiembre).
- Macario, Santiago. 1964. «Protectionism and Industrialization in Latin America.» *United Nations Economic Bulletin for Latin America* (marzo).
- Maizels, Alfred. 1963. *Industrial Growth and World Trade*. Londres: National Institute of Economic and Social Research.
- Marsden, Keith. 1983. «Links Between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence.» *Documento de trabajo del personal del Banco Mundial*, no. 605. Washington, D.C., agosto.
- McKinnon, Ronald I. 1973. *Money and Capital in Economic Development*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Michalopoulos, Constantine. 1985. «Private Direct Investment, Finance and Development.» *Asian Development Review*, no. 2.
- Myint, Hla. 1985. «Growth Policies and Income Distribution.» *Development Policy Issues Discussion Paper*, Oficina del Vicepresidente, Economía e Investigaciones, no. 1. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Naciones Unidas. 1959. *El mercado común latinoamericano*. Nueva York, NY.

- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC). 1985a. *Crisis and Development: The Present Situation and Future Prospects of Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile, 25 de abril a 3 de mayo.
- \_\_\_\_\_. 1985b. *Preliminary Overview of the Latin American Economy: 1985*. Santiago, Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_. 1986. *The Economic Crisis: Policy for Adjustment, Stabilization, and Growth*. México, D.F., 8 de abril.
- Nogues, Julio J., Andrzej Olechowski y L. Alan Winters. 1985. «The Extent of Non-tariff Barriers to Industrial Countries' Imports.» Departamento de Investigaciones sobre Desarrollo, *Discussion Paper*, no. 115. Washington, D.C.: Banco Mundial, enero.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 1985. *Food Consumption*. París.
- Papanek, Gustav. 1973. «Aid, Foreign Private Investment, Savings and Growth in Less Developed Countries.» *Journal of Political Economy*, vol. 81, no. 1 (enero-febrero).
- Pfeffermann, Guy P. 1982. «Latin America and the Caribbean: Economic Performance and Policies.» *The Southwestern Review of Management and Economics*, no. 2, no. 1 (invierno).
- \_\_\_\_\_. 1985. «World Bank Policies in Relation to the External Debt of Member Countries.» Publicado en *External Debt Management*, editado por H. Mehran. Washington, D.C.: FMI.
- Prebisch, Raúl. 1961. «El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria.» *Boletín Económico de América Latina*, marzo.
- \_\_\_\_\_. 1964. *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Nueva York, NY.: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_. 1986. «Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico.» *Revista de la Cepal*, no. 28 (abril).
- Riedel, James. 1985. «Economic Development in East Asia: Doing What Comes Naturally?» Documento preparado para el Cursillo de Industrialización, National Center for Development States, Australian National University, Canberra, Australia, septiembre.
- Seers, Dudley *et al.* 1970. *Towards Full Employment: A Programme for Colombia*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Short, R. Peter. 1984. «The Role of Public Enterprises: An International Statistical Comparison.» Publicado en *Public Enterprises in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects*, editado por R. Peter Short, Robert H. Floyd y Clive S. Gray.

- Simonsen, Mario H. 1983. «Indexation: Current Theory and the Brazilian Experience.» Publicado en *Inflation, Debt, and Indexation*, editado por Rudiger Dornbusch y Mario H. Simonsen. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Streeten, Paul. 1982. «Trade as the Engine, Hanmaiden, Brake or Offspring of Growth?» *The World Economy*, vol. 5, no. 4 (diciembre).
- Summers, Robert y Alan Heston. 1984. «Improved International Comparisons of Real Product and Its Composition, 1950–80.» *Review of Income and Wealth*, serie 30, no. 2 (junio).
- Van Agtmael, Antoine. 1984. *Emerging Securities Markets*. Londres: Euromoney Publications.
- Van Wijnbergen, Sweder. 1985. *Fiscal Deficits, Exchange Rate Crises and Inflation*. Documento de debate, no. 87. Londres: Centre for Economic Policy Research, diciembre.
- \_\_\_\_\_. 1983. «Interest Rate Management in LDCs.» *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, no. 5 (septiembre).
- Walter, Alan Rufus. 1986. «Economic Growth and the Property Rights Regime.» Documento presentado ante una conferencia organizada en honor de P.T. Bauer, sobre La economía del desarrollo al cabo de cuarenta años, Washington, D.C., 1 de mayo.
- Weisskopf, Thomas E. 1972. «The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries.» *Journal of International Economics*, vol. 2, no. 1 (febrero).
- Wolf, Charles, Jr. 1986. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, capítulo 7. Santa Mónica, Calif.: Rand Corporation, próximo a publicarse.
- Yeats, Alexander J. 1981. «The Influence of Trade and Commercial Barriers on the Industrial Processing of Natural Resources.» *World Development* (mayo).



---

# Apéndice A Personas consultadas en América Latina para la elaboración de este estudio

---

## Negocios

### ARGENTINA

Jorge Aceiro  
Presidente  
Río Colorado (Bridas)

Guillermo Alchourrón  
Presidente  
Sociedad Rural Argentina

Carlos Pedro Blaquier  
Presidente  
Ledesma, S.A.

José Roberto Cantón  
Presidente  
Bolsa de Valores

Carlos Carballo  
Presidente  
Banco Finamerica, S.A.

Luis Cetra  
Director  
*Diario Tiempo Argentino*

Carlos Dietl  
Presidente  
Petroquímica Argentina (PASA)

Roberto Favelevic  
Presidente  
Sindicato Industrial

Luis María Flynn  
Presidente  
Cargill, S.A.

Ernesto Grether  
Presidente  
Cámara Argentina de Comercio

Ricardo Gruneisen  
Presidente  
ASTRA, S.A.

Roque Maccarone  
Presidente  
Asociación de Bancos Argentinos

Rodolfo Martelli  
Presidente  
Banco Roberts, S.A.

Luis M. Otero Monsegur  
Presidente  
Banco Francés del Río de la Plata

Enrique Nosiglia  
Consejero  
Consejo Asesor para la  
Consolidación de la Democracia

Roberto Rocca  
Presidente  
TECHINT, S.A.

Carlos Videla  
Presidente sede Argentina  
Consejero Interamericano del  
Comercio y Producción  
(CICYP)

Federico Zorraquín  
Presidente  
Banco Comercial del Norte

---

*Las opiniones expresadas en este informe no son necesariamente las de las personas consultadas ni de las organizaciones que representan.*

**BRASIL**  
 André de Botton  
 Presidente  
 Mesbla, S.A.

Keith Bush  
 Director  
 São Paulo Alpargatas, S.A.

Rodrigo de Pádua Lopes  
 Presidente  
 Dragagem Fluvial, S.A.

Jacky Delmar  
 Presidente  
 Brascan Imobiliaria, S.A.

Arthur João Donata  
 Presidente  
 Federação das Indústrias do Rio de Janeiro

Geraldo de Figueiredo Forbes  
 Presidente  
 Finacorp Ltda.

Peter Landsberg  
 Presidente  
 Verolme—Estaleiros Reunidos do Brasil, S.A.

Roberto Maluf  
 Presidente y Presidente Directorio  
 Eucatex, S.A.—Industria e Comercio

Marcilio Marques Moreira  
 Vice-Presidente  
 União de Bancos Brasileros, S.A.  
 (Unibanco)

José Mindlin  
 Presidente  
 Metal Leve, S.A.

Sergio Quintella  
 Presidente  
 Internacional de Engenharia, S.A.

Roberto Teixeira da Costa  
 Presidente  
 Brasilpar Comércio e Participações, S.A.

Amaury Temporal  
 Presidente  
 Asociação Comercial do Rio de Janeiro

**CHILE**  
 Anacleto Angelini  
 Empresario  
 Industrias Pesqueras y otras

Elías Brugere  
 Presidente  
 Cámara de Comercio Minorista

Alvaro Donoso  
 Economista, Ex Director  
 Oficina de Planificación Nacional

Jorge Fontaine  
 Presidente  
 Confederación de la Producción y del Comercio

Jaime Guzmán  
 Abogado, Dirigente  
 Partido U.D.I.

Felipe Lamarca  
 Economista  
 Empresario

Elidoro Matte  
 Presidente  
 Banco Industrial y Comercio Exterior (BICE)

Hermógenes Perez de Arce  
 Abogado  
 Periodista

Manuel Valdés  
 Presidente  
 Sociedad Nacional de Agricultura

<b>COLOMBIA</b> Jaime Lizarralde Ex Presidente Celanese	<b>NICARAGUA</b> Ramiro Gurdian Presidente Federación de la Agricultura Nicaragüense
<b>COSTA RICA</b> Edmondo Gerli G. Presidente Botica Francesa	<b>PANAMÁ</b> Rafael Arosemena Vice-Presidente Asociación Bancaria Panameña
<b>MÉXICO</b> Jorge Chapa Salazar Ex Presidente Nacional Consejo Coordinator Empresarial	<b>José Chirino</b> Gerente General Pepsi Cola
<b>Mario Garza González</b> Director de Relaciones Públicas Grupo VITRO	<b>Carol V. de Montenegro</b> Presidente Feria Internacional de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentación
<b>Alejandro Garza Laguera</b> Presidente del Consejo Cigarrera la Moderna, S.A.	<b>Alberto C. Motta</b> Gerente Motta Internacional, S.A.
<b>Bernardo Garza Sada</b> Presidente del Consejo y Director General Grupo ALFA	<b>George Richa</b> Ex Presidente Sindicato de Industriales de Panamá
<b>Andrés Marcelo Sada Zambrano</b> Director General Celulosa y Derivados, S.A. (CYDSA)	<b>J.J. Vallarino, Jr.</b> Presidente Coca Cola, Panamá y Presidente Continental Consejo Interamericano del Comercio y Producción (CICYP)
<b>Francisco Patiño Leal</b> Director General Banco Mercantil del Norte	<b>PERÚ</b> Antonio Aguirre Roca Presidente Directorio Fábrica de Eternit, S.A.
<b>Alberto Santos de Hoyos</b> Presidente, Grupo GAMESA y Miembro, Comité Asesor Industrial de la Presidencia de la República	<b>Ernesto Baertl Montori</b> Director Gerente General Compañía Minera Milpa, S.A.
<b>Guillermo Velasco Arzac</b> Secretario del Consejo Directivo Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)	<b>Luis Paz Silva</b> Presidente Fundación Nacional de Desarrollo
<b>Lorenzo Zambrano Trevino</b> Director General Cementos Mexicanos	<b>Walter Piazza</b> Presidente Ejecutivo COSAPI, S.A. Ingenieros Contratistas

**Julio Piccini**  
Presidente  
Compañía Constructora Upaca, S.A.

**Ramón Remolina**  
Consultor  
Banco de Crédito

**URUGUAY**  
Ernesto Julio Carrau  
Presidente  
Carrau Hermanos

**VENEZUELA**  
Rafael Alfonso  
Presidente  
Consejo Industrial de Caracas

**Roger Boulton**  
Director  
Grupo Boulton

**Vincente Brito**  
Presidente  
Consejo Industrial de Managas

**Antonio Herrera Vaillant**  
Director de las Relaciones  
Institucionales  
Organización Diego Cisneros

**Freddy Muller Borges**  
Abogado y Ex Presidente  
Hotel Tamanaco

**Noel Teale James**  
Presidente  
Publicidad Corpa

**Mario Palenzona**  
Presidente  
Laboratorios Palenzono

**John P. Phelps**  
Director  
Sindicato Phelps

**Carlos Guillermo Rangel**  
Vice Presidente Ejecutivo  
La Metropolitana

**Arnando Sehweret**  
Director Ejecutivo  
La Asociación Farmacéutica  
Venezolana

## **Economía**

**ARGENTINA**  
Alvaro Alsogaray  
Diputado Nacional

**Guido Di Tella**  
Economista  
Catedático Universitario

**Luis María Dagnino Pastore**  
Ex Ministro de Economía

**Adalbert Krieger Vasena**  
Ex Ministro de Economía

**Marcos Victoria**  
Presidente  
Instituto de Estudios  
Contemporáneos

**Javier Villanueva**  
Catedrático Universitario  
La Universidad Católica

**BRASIL**  
Antonio Carlos Porto Gonçalves  
Economista  
Fundação Getúlio Vargas

**CHILE**  
Eduardo Aninat  
Economista, Consultor

**Pablo Baraona**  
Economista, Ex Ministro de  
Economía

**Jorge Desormeaux**  
Economista, Profesor  
La Universidad Católica

**Carlos Hurtado**  
Economista, Consultor

**Carlos Massad**  
Ex Presidente, UNECLA  
Banco Central de Chile

**MÉXICO**  
Everardo Elizondo  
Director de Estudios Económicos  
Cámara de la Industria de  
Transformación (CAINTRA)

**Rolando Espinoza**  
Director  
Centro de Estudios en Economía y  
Educación

**Rafael Garza Berlanga**  
Maestro  
Universidad de Monterrey

**Edgardo Reyers Salcido**  
Director de Estudios Especiales  
Grupo VISA

**PERÚ**  
Ivan Alonso  
Jefe  
Departamento de Comercio  
Instituto Libertad y Democracia

**Hernando de Soto**  
Presidente  
Instituto Libertad y Democracia

**Luis Morales Bayro**  
Jefe  
Departamento de Economía  
Instituto Libertad y Democracia

**María Murillo**  
Jefe  
Departamento de Vivienda  
Instituto Libertad y Democracia

### **Gobierno**

**ARGENTINA**  
Mario Brodersohn  
Ministro de Finanzas

**Juan Ciminara**  
Secretario de Comunicaciones

**Francisco Delich**  
Secretario de Educación

**Horacio Juanarena**  
Ministro de Defensa

**Marcelo Kiguel**  
Secretario de Control de Empresas  
Públicas

**Roberto Lavagna**  
Ministro de Industria

**Jesus Rodriguez**  
Diputado Nacional

**Feredico Storani**  
Diputado Nacional

**Marcelo Stubrin**  
Diputado Nacional

**Pedro Trucco**  
Ministro de Obras Públicas y  
Servicios

**DOMINICAN REPUBLIC**  
Eduardo Fernandez  
Ex Presidente  
Banco Central

**Miguel Guerrero**  
Secretario de Prensa de la  
Presidencia

**Carlos Morales Troncoso**  
Vice Presidente de la Republica

**Pedro Morales Troncoso**  
Ex Director  
Departamento de Turismo

**MÉXICO**

**Luis Aguilera**  
Subsecretario de la Secretaría de  
Comercio y Fomento Industrial

**Lucas de la Garza**  
Secretario General de Gobierno de  
la Actual Administración Pública  
del Estado de Nuevo León

**Miguel Mancera**  
Director General  
Banco de México

**Jorge Treviño**  
Gobernador del Estado de Nuevo  
León

**PANAMÁ**  
Diómedes Concepción  
Sub-Director General Técnico  
Autoridad Portuaria Nacional

**Dorothy de Sing**  
Vice-Ministro  
Ministerio de Comercio e Industrias

**Miguel del Cid**  
Director de Planificación  
Ministerio de Trabajo y Bienestar  
Social

**Rubén Darío Ortega Vieto**  
Sub-Director Ejecutivo  
Instituto Panameño de Comercio  
Exterior

**Juan Luis Moreno**  
Director, Oficina de Planificación  
Económica  
Ministerio de Planificación y Política  
Económica

**Rita Mariela Pérez**  
Asesora del Ministro  
Ministerio de Comercio e Industrias

**Julio Sosa**  
Director Ejecutivo  
Consejo Nacional de Inversiones

**Amílcar Villarreal**  
Director  
Nacional de Estadísticas

**Dirigentes Sindicales**

**CHILE**  
Guillermo Medina  
Dirigente Sindical  
Corporación del Cobre  
(CODELCO)

**Eduardo Ríos**  
Dirigente Sindical  
Trabajadores Portuarios

**Guillermo Santanta**  
Dirigente Sindical  
Central Independiente de  
Trabajadores

**MÉXICO**  
Gustavo Flores Candanosa  
Coordinador General de la  
Federación Nacional de Sindicatos  
Independientes

**PANAMÁ**  
Ricardo Monterrey  
Secretario General  
Confederación de Trabajadores de la  
República de Panamá

**PERÚ**  
Sisto Aguilar  
Diputado  
Congreso Nacional del Perú

**Mario Arazares**  
Secretario de Organización  
Confederación Nacional de  
Trabajadores

**Teófilo Carranza**  
Coordinator de Proyectos  
Asociación Fomento de la Educación  
Laboral e Investigaciones  
Económicas y Sociales (AFELIES)

Julio Cruzado Zavala  
Presidente  
Confederación de Trabajadores  
del Perú

Cástulo Fernández  
Secretario de Organización  
Federación de Trabajadores  
de Tejidos del Perú

Alex Kong Lu  
Asistente  
Asociación Fomento de la Educación  
Laboral y Investigaciones  
Económicas y Sociales (AFELIES)

Víctor Sánchez Zapata  
Presidente  
Confederación Nacional de  
Trabajadores

Teodosio Torres  
Secretario General  
Confederación Nacional de  
Trabajadores

### **Análisis Político**

**ARGENTINA**  
Mariano Grondona  
Comentarista de Televisión y  
Editor, *A Fondo*

Luis Stulhman  
Director Ejecutivo  
Fundación para el Cambio en  
Democracia

**BRASIL**  
Roberto Civita  
Gerente  
Editora Abril, S.A.

Oliveiros S. Ferreira  
Redactor Chefe  
*O Estado de São Paulo*

Eurico Figueiredo  
Professor, Ciencias Sociales  
Universidade Federal da Rio

Cândido Mendes de Almeida  
Reitor  
Universidad Cándido Mendes

Caio Tácito P. de Vasconcelos  
Abogado, Director del Comité  
Presidencial para Crear un Plan  
para la Reforma del Sistema  
Universitario Brasileño

**CHILE**  
Pilar Armanet  
Director  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile

Genaro Arriagada  
Analista Político

Carlos Cruz Coke  
Abogado

Gustavo Cuevas  
Director  
Instituto de Ciencias Políticas  
Universidad de Chile

Oscar Godoy  
Director  
Instituto de Ciencias Políticas  
Universidad Católica

Francisco Orrego  
Ex Director  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile

**MÉXICO**  
José Luis Coindrau  
Editorialista  
Secretario de Prensa del Partido  
Acción Nacional Eduardo Suárez

**PANAMÁ**

Laureano Crestar Durén Pbro.  
Parroquia Santísima Trinidad

Rubén Darío Carles  
Presidente  
*La Prensa*

Luis Shirley

Abogado Ex Subsecretario  
Ministerio de Trabajo y Bienestar  
Social

---

## Apéndice B

## Miembros del Directorio y Consejo Presidencial de la Sociedad de las Américas que participaron en el estudio

---

Charles F. Barber	Estados Unidos
R. P. Cezar de Andrade	Brasil
Gustavo Cisneros	Venezuela
John C. Duncan	Estados Unidos
Henry Eder	Colombia
Agustín E. Edwards	Chile
José A. Estenssoro	Argentina
Jaime García-Parra	Colombia
David Garza Laguera	México
Marife Hernandez	Estados Unidos
Amalia Lacroze de Fortabat	Argentina
George W. Landau	Estados Unidos
Fernando Leniz	Chile
Allan MacEachen	Canada
John D. Macomber	Estados Unidos
Jorge Mejía	Colombia
Seymour Milstein	Estados Unidos
Martha Muse	Estados Unidos
Arnaldo T. Musich	Argentina
Luis A. Noboa	Ecuador
Luisa E. M. de Pulido	Venezuela
David Rockefeller	Estados Unidos
C. Fernando Romero	Bolivia
Julio Mario Santo Domingo	Colombia
Joaquín J. Vallarino	Panamá
Paulo D. Villares	Brasil
Federico J. L. Zorraquin	Argentina

---

*Las opiniones expresadas en este informe no son necesariamente las de las personas consultadas listadas anteriormente.*



# Índice Analítico

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 23, 38, 41, 43; y América Latina, 23, 95, 191-94
- Acuerdo Multifibras (AM), 177, 179, 190
- Agricultura latinoamericana: controles de precios, 105; exportaciones, 54, 80
- Agricultura, protección de las naciones industriales a la, 42, 176-77
- Ahorro: el déficit presupuestario y el, 111; elevación del nivel de, 29, 31-32; público, 111-115; relación con el PIB, 67, 110; la sustitución de importaciones y el, 81; tasas de, 22
- ALADI. Véase Asociación Latinoamericana de Integración
- ALALC. Véase Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- AM. Véase Acuerdo Multifibras
- Aranceles, 28; latinoamericanos, 89, 99-100; países industriales, 176-77
- Argentina: las conmociones externas y la, 72, 77; crédito pendiente del FMI a la, 201; educación, 50; empresas estatales, 156; exportaciones, 22, 54, 65; función del estado en la vida económica, 142-143, 162; ingreso per cápita, 19, 54-55, 60, 78; Plan Austral, 119, 136-137; reforma monetaria, 23; relación de inversión, 110; subsidios a la exportación, 69-70; suministro de energía, 169; tasas de interés, 119
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 195

- Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), 194-95
- Atención de salud, 167-168
- Austral, Plan, 119, 136-137
- Austria, 54
- Baker, James A., III, "Plan Baker", 23, 44, 199, 205-06
- Balanza de pagos, 84, 86, 137
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 14, 44-45, 97, 163, 202
- Banco Mundial, 38, 44, 97, 165, 202-204
- Bancos, 123-26
- BID. Véase Banco Interamericano de Desarrollo
- Birmania, 60
- Bradley, Bill, 205-206
- Brasil: las conmociones externas y el, 72-73, 76-77; crecimiento económico, 17, 76-77, 81; devaluación monetaria, 69, 87; exportaciones, 17-18, 22, 26, 66, 88; función del estado en la vida económica, 142-43, 155, 162; incentivos a la inversión, 121-122; inflación, 135; ingreso per cápita, 54, 76; PIB, 86; Plan Cruzado, 136-137; planta siderúrgica propiedad del estado, 161; población, 17, 50; programa nuclear, 160; reforma monetaria, 23; relación de inversión, 110; salarios, 79-80; suministro de energía, 169; superávit en cuenta corriente, 197; tasas de interés, 119-20; tipo de cambio, 76-77, 87
- Capital: entrada a América Latina, 13, 16-17, 32-34, 110; mercados de, 124-26; salida de América Latina, 20, 78, 89-90, 126-27

- CARICOM**, 196
- CEPAL**. Véase Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas
- Chile: las conmociones externas y, 72-5, 78; crédito pendiente con el FMI, 201; empresas estatales, 155; exportaciones, 54, 66, 71; ingreso per cápita, 19, 54, 60, 76; políticas antiinflacionarias, 135-36; relación de inversión, 110; tipo de cambio, 88
- China, 50
- Cline, William, R., 205
- Colombia: las conmociones externas y, 72-74, 77; crecimiento económico, 81; devaluación monetaria, 69; exportaciones, 18, 54; ingreso per cápita, 54, 77; relación de inversión, 110; tipo de cambio, 88
- China, 50
- Cline, William, R., 205
- Colombia: las conmociones externas y, 72-74, 77; crecimiento económico, 81; devaluación monetaria, 69; exportaciones, 18, 54; ingreso per cápita, 54, 66; relación de inversión, 110; suministro de energía, 169
- Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), 24, 61, 65, 94
- Comunidad Europea, 42, 65n, 176-77; importaciones de manufacturas, 179-183; restricciones a las importaciones, 176-77, 178, 178-179
- Conmociones externas, 49, 72-75, 77
- Controles de precios, 104-106, 108, 162
- Corea, 19, 50, 56, 69, 71, 74
- Corporación Financiera Internacional (CFI), 46, 165, 204
- Crecimiento económico latinoamericano: efecto de la inflación en el, 133-36; estrategias pasadas para el, 24-25; estrategia propuesta para el, 24-26; función de los países industriales en la promoción del, 36-41; potencial para mejorar el, 20; la sustitución de importaciones y el, 67-69
- Créditos tributarios, 153
- Crisis económicas latinoamericanas: orígenes, 20; potencial para hacer frente a las, 20-23; la recesión global y las, 18-19
- Crisis petroleras, 23, 49, 72
- Cruzado, Plan, 137-52
- Déficit presupuestarios latinoamericanos: y el ahorro interno, 111; las conmociones externas y los, 78; el desahorro de los, 32; las empresas públicas y los, 155-156; reducción de los, 13, 32
- Desempleo, 16, 79
- Desregulación, 33-34, 115, 147, 154
- Deuda. Véase Deuda externa
- Deuda externa; para las empresas estatales, 141, 159; propuestas para hacer frente a la, 43-46, 197-204; la salida de capital y la, 78; las tasas de interés y la, 78, 198
- Distribución del ingreso: efecto de las políticas comerciales en la, 105-107; el empleo y la, 109
- Dividendos, 110, 116
- Ecuador, 17; aumento del precio del petróleo, 72; crecimiento económico, 81; exportaciones, 54; ingreso per cápita, 54, 77; relación de inversión, 110
- Educación: calidad, 167-68; gastos del estado en, 168; nivel de, 50
- Egipto, 60
- Empleo, 109; efecto de las regulaciones laborales en el, 151-52; la orientación hacia el exterior y el, 35-36
- Empresas públicas, 143; crédito externo para las, 156-159, 166-67; desempeño de las, 155-57; para el suministro de energía, 157-58; monopolio por las, 163; privatización, 23, 115, 164-167; sector privado *versus*, 84

- Encaje legal, 114, 123, 125  
Energía: inversión pública en, 157–161; suministro de, 165–69  
Estados Unidos: aranceles, 176; efecto del crecimiento latinoamericano en los, 38–39; importaciones de bienes manufacturados, 179–183; políticas para apoyar la estrategia latinoamericana, 13–14; recomendaciones para mejorar la economía, 40–1  
Exportaciones latinoamericanas: agrícolas, 54, 81; cambios en la índole de las, 188; estimulación de las, 18, 25–26, 69–71, 80, 95–97, 183; expansión de las, 22, 54; de manufacturas, 27, 55–56, 58; de productos primarios, 27–28, 50; restricciones cuantitativas en los mercados de los países industriales, 185; los tipos de cambio competitivos y las, 85, 86, 94–95  
Exportaciones de manufacturas, 26–7; aranceles sobre las, 176; a los países industriales, 180–181; per cápita, 61; relación con el PIB, 58–60; relación con el valor agregado, 55–56, 61
- Filipinas, 60  
Finlandia, 19, 55  
Fishlow, Albert, 183, 186  
FMI. *Véase Fondo Monetario Internacional*  
Fondo Monetario Internacional (FMI), 14, 38; cambios propuestos en el financiamiento, 44–5; conjunto de medidas financieras de rescate para México, 197; créditos pendientes con América Latina, 201  
Función del estado en la vida económica, 13, 32–34; base histórica de la, 143–46; expansión de la, 141–42; como inversionista, 142–3; como proveedor de servicios, 167–68; como regulador, 147, 147–55. *Véase también* Empresas públicas; Gastos públicos; Servicios públicos
- GATT. *Véase Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*  
Gastos públicos, 114  
Gobierno. *Véase Función del estado en la vida económica*  
Gradualismo, 138  
Grecia, 19, 55, 76
- India, 60  
Indización, 35–6, 135–36  
Inflación, 35–6; la deuda externa y la, 78; efectos económicos de la, 133–35; y la indización, 35–6; y la intermediación financiera, 124, 136; mundial, 17, 23; políticas para reducir la, 132–33, 136–38; y la tributación, 116–17  
Ingreso per cápita latinoamericano, 16, 19–20, 77–78; comparación con otros países, 54, 60, 76–77  
Integración económica latinoamericana, 194–96  
Intermediación financiera, 123–24  
Inversión: directa extranjera, 30–1, 127–32; eficiencia en la, 34, 81–83; incentivos para la, 121–22, 139–40; promoción de la, 45–6; pública, 142–45, 157–61; relaciones de, 110  
Israel, 60  
Italia, 54
- Japón, 19, 42, 54, 55; cambios en las exportaciones, 188; importaciones de manufacturas, 179–183; restricciones a las importaciones, 176–177, 178
- Knox, A. Davis, 200
- LIBOR. *Véase Tasa de oferta interbancaria de Londres*
- Macario, Santiago, 64  
Marruecos, 60  
MCCA. *Véase Mercado Común Centroamericano*

- Mercado Común Centroamericano (MCCA),** 194, 195
- Mercados de acciones,** 124
- México:** complejo siderúrgico, 160; conmociones externas, 72, 74; crédito pendiente con el FMI, 201; crisis de la deuda, 197; empresas estatales, 156; encaje legal, 114; exportaciones, 18–9, 54; función del estado en la vida económica, 142–46; gastos públicos, 142–162; importaciones, 18–9; ingreso per cápita, 19, 54, 77–9; privatización de las empresas estatales, 164, 166–67; protección a las importaciones, 67; proyectos de transporte, 161–78; relación de inversión, 110; sobrevaloración de la moneda, 88–92; subsidios a las exportaciones, 70
- Moneda:** Devaluación de la, 68–9, 87, 108; sobrevaloración de la, 88–90
- NPE, Véase** Nuevos países exportadores
- Nuevos países exportadores (NPE),** 187
- OCDE. Véase** Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
- OMGI. Véase** Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
- Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI),** 13, 23, 42
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE),** 27, 41
- Orientación hacia el exterior,** 25–27; y ahorro, 111; y asignación de inversiones, 111; políticas para la, 27–32, 85–6; ventajas de la, 34–5. *Véase también* Estimulación de las exportaciones; Sustitución de importaciones
- PAC. Véase** Política agrícola común
- Pagos de intereses,** 110–11
- Países del Cono Sur,** 88, 89
- Países en desarrollo: exportaciones de manufacturas,** 26; importaciones de las naciones industriales provenientes de los (cuadro 5.2), 181–183; ingreso per cápita, 60
- Países de reciente industrialización (NICs),** 49; exportaciones, 50–1, 186–7; ingreso per cápita, 19; reacción a la recesión global, 18
- Pakistán,** 60
- PEMEX,** 157
- Perú,** 21; las conmociones externas y el, 72; crédito pendiente con el FMI, 201; empresas estatales, 155; exportaciones, 51–4; gastos públicos, 142; ingreso per cápita, 54, 60, 78; mina de cobre propiedad del estado, 161; protección a las importaciones, 67–8; proyecto de riego estatal, 160; regulaciones estatales, 148–49
- PETROBRAS,** 157
- PIB. Véase** Producto interno bruto
- Población,** 17, 50
- Política agrícola común (PAC),** 176, 178
- Políticas comerciales de América Latina:** políticas cambiarias y, 28–9; recomendaciones de, 41–3, 189–93. *Véase también* Exportaciones latinoamericanas; Protección a las importaciones en América Latina; Sustitución de importaciones
- Políticas comerciales de los países industriales:** aranceles, 176; barreras no arancelarias, 178–81; importaciones de manufacturas procedentes de países en desarrollo (cuadro 5.2), 181–83; liberalización de la posguerra, 176–77; potencial de expansión, 185–87; restricciones a la importación, 176–78; ronda de negociaciones comerciales multilaterales con América Latina, 41–3, 189–192
- Políticas tributarias para alentar el ahorro,** 13, 31–2; la inflación y las,

- 116-18; para la regulación, 147-49
- Portugal, 19, 55
- Prebisch, Raúl, 59n, 64-5
- PRI. Véase Países de reciente industrialización
- Privatización de las empresas públicas, 23, 115, 164-67, 174
- Productividad, 79
- Producto interno bruto (PIB): per cápita (cuadro 1.2); relación entre el ahorro interno y el, 67; relación entre exportaciones y el, 55-6, 86-87; relación entre inversión interna y, 110 (cuadro 3.1)
- Protección a las importaciones en América Latina; límite de tiempo para la, 99-100; tipos de cambio competitivos para reducir la, 86, 97-99
- Protección a las importaciones en las naciones industriales, 176-181
- Recesión global en la década de 1980, 18-19
- Reformas del sistema monetario: en la Argentina y el Brasil, 23; internacional, 43-5
- Regulaciones gubernamentales, 32-34, 146-47; alcance de las, 148; costos de las, 148-50; laborales, 151, 154-55; por el sistema tributario, 148, 153-55
- Reino Unido, 165
- Relación capital-producto, 67, 71, 81-3
- Relación de intercambio, 60-2
- Ronda de Tokio, 95, 176, 190
- Salarios: controles de los, 137; en la manufacturación, 79-80 (cuadro 1.6); período de ajuste, 135-136
- Servicio de financiamiento compensatorio (SFC), 202, 205-7
- Servicios públicos, 165-66; de educación y atención de salud, 168 (cuadro 4.5); de suministro de energía, 168-72
- SFC. Véase Servicio de financiamiento compensatorio
- Sri Lanka, 60
- Streeten, Paul, 183
- Subsidios gubernamentales: a las exportaciones, 69, 70; a los servicios públicos, 115-26
- Sustitución de importaciones, 24, 25, 29; costo de la, 68; el crecimiento económico y la, 67-9; etapa de alta protección, 64-6; explicación de la, 62-3; razones de la, 60-2; tipos de cambio competitivos y la, 85-6, 94-5
- Tailandia, 60
- Taiwán, 19, 50, 55, 56, 69, 70, 74
- Tasa de oferta interbancaria de Londres (LIBOR), 78, 206-7, 208
- Tasas de interés, 13; y el crecimiento económico mundial, 206-7; de equilibrio del mercado, 121-33; plan de igualación de, 118-19; necesidad de tasas de interés positivas, 31; negativas reales, 119-21, 139-40; la salida de capital y las, 126-7; el servicio de la deuda externa y las, 78, 197-8
- Tipos de cambio: competitivos, 23, 28, 85-94, 126-7; dobles, 93; necesidad de tipos de cambio estables, 90; las políticas comerciales y los, 28-9, 97-100; sobrevalorados, 126-7
- Tributación: de dividendos, 117; de exportaciones, 102-3; del ingreso, 153-54; del ingreso por concepto de intereses, 117; territorial, 103, sobre el valor agregado, 118
- Turquía, 19, 26; reformas económicas, 50, 75
- Uruguay: las conmociones externas en el, 73-4; crédito pendiente con el FMI, 201; exportaciones, 54, 66; ingreso per cápita, 19, 60, 77; relación de intercambio, 110; tipo de cambio, 88
- Valor agregado, 62 (cuadro 1.4), 118
- Venezuela: aumento de precio del petróleo, 72; exportaciones, 54; gastos públicos, 142; ingreso per cápita, 60; relación de inversión, 110; sobrevaloración de la moneda, 89; superávit presupuestario, 78.

## *Otras Publicaciones del Instituto*

### **Serie POLICY ANALYSES IN INTERNATIONAL ECONOMICS**

- 1 The Lending Policies of the International Monetary Fund**  
*John Williamson/ Agosto de 1982*
- 2 "Reciprocity": A New Approach to World Trade Policy?**  
*William R. Cline/ Septiembre de 1982*
- 3 Trade Policy in the 1980s**  
*C. Fred Bergsten y William R. Cline/Noviembre de 1982*
- 4 International Debt and the Stability of the World Economy**  
*William R. Cline/Septiembre de 1983*
- 5 The Exchange Rate System, segunda edición**  
*John Williamson/Septiembre de 1983, rev. Junio de 1985*
- 6 Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals**  
*Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott/Octubre de 1983*
- 7 A New SDR Allocation**  
*John Williamson/Marzo de 1984*
- 8 An International Standard for Monetary Stabilization**  
*Ronald I. McKinnon/Marzo de 1984*
- 9 The Yen/Dollar Agreement: Liberalizing Japanese Capital Markets**  
*Jeffrey A. Frankel/Diciembre de 1984*
- 10 Bank Lending to Developing Countries: The Policy Alternatives**  
*C. Fred Bergsten, William R. Cline y John Williamson/Abril de 1985*
- 11 Trading for Growth: The Next Round of Trade Negotiations**  
*Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott/Septiembre de 1985*
- 12 Financial Intermediation Beyond the Debt Crisis**  
*Donald R. Lessard y John Williamson/Septiembre de 1985*
- 13 The United States-Japan Economic Problem**  
*C. Fred Bergsten y William R. Cline/Octubre de 1985*
- 14 Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk**  
*Stephen Marris/Diciembre de 1985*
- 15 Trade Policies for Troubled Industries**  
*Gary Clyde Hufbauer y Howard F. Rosen/Marzo de 1986*

## **LIBROS**

**IMF Condicionality**  
*John Williamson, editor/1983*

**Trade Policy in the 1980s**  
**Subsidies in International Trade**  
*Gary Clyde Hufbauer y Joanna Shelton Erb/1984*

**International Debt: Systemic Risk and Policy Response**

Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy  
*Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, con la asistencia de Kimberly Ann Elliott/1985*

Trade Protection in the United States: 31 Case Studies  
*Gary Clyde Hufbauer, Diane T. Berliner y Kimberly Ann Elliott/1985*

#### SPECIAL REPORTS

- 1 Promoting World Recovery: A Statement on Global Economic Strategy  
*Por veintiséis economistas de catorce países/Diciembre de 1982*
- 2 Prospects for Adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico:  
Responding to the Debt Crisis  
*John Williamson, editor/Junio de 1983*
- 3 Inflation and Indexation: Argentina, Brazil, and Israel  
*John Williamson, editor/Marzo de 1985*
- 4 Global Economic Imbalances  
*C. Fred Bergsten, editor/Marzo de 1986*

#### De próxima publicación

The Politics of United States Trade Policy  
(En colaboración con The Twentieth Century Fund)  
*I.M. Destler*

Agriculture and the GATT: Issues in a New Trade Round  
*Dale E. Hathaway*

Another Multi-Fiber Arrangement?  
*William R. Cline*

United States-Canadian Interdependence: The Quest for Freer Trade  
*Paul Wonnacott*

Capital Flight and Third World Debt  
*Donald R. Lessard y John Williamson*

Target Zones and Policy Coordination  
*Marcus Miller y John Williamson*

The United States as a Debtor Country  
*C. Fred Bergsten y Shafiqul Islam*

Domestic Adjustment and International Trade  
*Gary Clyde Hufbauer y Howard F. Rosen, editores*

Auction Quotas and US Trade Policy  
*C. Fred Bergsten y Jeffrey J. Schott*

## From the Institute for International Economics

11 Dupont Circle, NW, Washington, DC 20009 USA

Studies in POLICY ANALYSES IN INTERNATIONAL ECONOMICS Series

### 10 Bank Lending to Developing Countries: The Policy Alternatives

C. Fred Bergsten, William R. Cline, and John Williamson

Examines two dozen widely discussed policy options ranging from modest revisions in lending terms to various interest rate "capping" ideas to sweeping debt relief, and their effects on debtor countries' economies and the financial health of the banks.  
1985/ISBN 0-88132-032-3/221 pp.

### 12 Financial Intermediation Beyond the Debt Crisis

Donald R. Lessard and John Williamson

Examines new methods of financing the external deficits of the developing countries, assuming that private bank lending continues to grow much more slowly than before the debt crisis. Analyzes the outlook for traditional and possible new sources of private funding and the prospects for increased public participation, especially by the World Bank.  
1985/ISBN 0-88132-021-8/130 pp.

### International Debt: Systematic Risk and Policy Response

William R. Cline

"A clear, focused, and balanced synthesis of the principal issues. . . . Altogether a most useful and impressive work." —Bahram Nowzad, *Finance and Development*  
[A] prodigious effort to inform the public policy debate in the middle of a crisis." —Richard O'Brien, *World Economy*

1984/ISBN 0-88132-015-3/336 pp.

---

## From El Colegio de Mexico

Camino al Ajusco 20, Pedregal de Santa Teresa, 10740 Mexico, DF, Mexico

### Alcances y límites de la política exterior de México

Mario Ojeda

El hecho de que México haya ejercido una política de mayor independencia relativa frente a los Estados Unidos, no significa que se desconozca el compromiso de alineación que ha tenido con el bloque "occidental" bajo el liderazgo norteamericano; significa, únicamente, que México no renunció a la facultad de juzgar conforme a criterios propios ciertos problemas internacionales que eran importantes, y que en tal acción se vio en la necesidad de disentir frecuentemente de la política norteamericana y de la actitud de la mayoría de los otros estados americanos.

2a. reimp., 1984/EL/07/220 pp.

### Capacidad tecnológica interna y sector energético en los países en desarrollo

Miguel S. Wionczek (coord.)

La preocupación mundial por los energéticos surgió a mediados de los años setenta como resultado de un reajuste abrupto en el precio del petróleo en 1973-74 y del subsecuente cambio de las relaciones entre los países industriales y los exportadores de petróleo; el consumo relativamente bajo de la energía en la mayoría de los países en vía de desarrollo no refleja la ausencia de los recursos energéticos potenciales propios sino el subdesarrollo científico y tecnológico.

1a. ed., 1982/ED/24/144 pp.

ISBN 0-88132-046-3