

=====A S O C I A C I O N
I N T E R A M E R I C A N A
=====E I B E R I C A D E
=====P R E S U P U E S T O
=====P U B L I C O

REVISTA
18

CONTENIDO

	Página
Presentación	7
El Papel del Estado como Productor.— Dr. Eduardo García D' Acuña.— Experto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y So- cial — ILPES —	11
El Gasto Público como Instrumento de Política Fiscal del Estado.— Dr. Eduardo García D'Acuña.— Experto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social — ILPES —	23
La Deuda Externa en el Grupo Andino.— Documento de la Junta del Acuer- do de Cartagena	37
El Gasto Público en la Crisis y en la Reactivación.— Dr. Enrique Sierra.— Experto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y So- cial — ILPES —	119
Anexos	149

**ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE
PRESUPUESTO PUBLICO**

REVISTA DE LA ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA DE PRESUPUESTO PUBLICO

CONSEJO EDITORIAL:

Bolívar Lupera Zurita
Wilson Cepeda Digard
Piedad Mancero de Viteri
Aurelio Salas Navarrete

DISTRIBUCION:

Edificio Colegio de Economistas de Quito
Sexto Piso
Calle Iñaquito s/n. entre las Avenidas
Naciones Unidas y Atahualpa
Casilla Postal 2682
Teléfono: 459-195

Quito — Ecuador

PRESENTACION

PRESENTACION

La ciudad de Lima fue, a fines de noviembre de 1984, escenario de la Conferencia Regional sobre *"El Papel del Sector Público en recuperación económica de los países andinos"*, organizada por la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público y la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Los temas expuestos en ese evento concitaron amplio interés de los participantes, y de quienes, conocedores del alto nivel técnico de los disertantes, manifestaron su deseo de recibir los trabajos, toda vez que estuvieron en la imposibilidad de asistir.

Estas razones y el afán de entregar a los lectores asiduos a la ciencia presupuestaria, nuevos enfoques, asertos que corren el peligro de ser sepultados por las tendencias involucionistas y alternativas de solución de problemas latentes en las economías nacionales, en particular de Latinoamérica, la sede de la **ASIP**, entrega, en esta ocasión, los cuatro temas sostenidos en la mencionada conferencia.

Cada uno de ellos merece especial mención, pero ante el honesto temor de ser cortos en su valoración, dejamos al libre criterio del usuario de estos artículos el apreciarlos. Tenemos, eso sí, la seguridad de que encontrará respuesta a muchas de las disyuntivas presentes en la dura responsabilidad de dirigir la política fiscal.

Encontrará también el lector, la oportunidad de reflexionar sobre el pasado, de rescatar experiencias aleccionadoras y de replantear, en la medida de las posibilidades el presente, y reorientar las acciones futuras, pues, los cua-

tro trabajos tienen la característica común de ser producto de la investigación.

Sea ésta ocasión más para agradecer la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en la persona de uno de sus máximos exponentes, el doctor Eduardo García D' Acuña de la Junta del Acuerdo de Cartagena, brillantemente representada por el economista Boris Cornejo; y, la infatigable obra del doctor Enrique Sierra, a quien la ASIP debe el valioso aporte científico y académico de los últimos años.

CONSEJO EDITORIAL

Quito, enero de 1985

* * *
* *
*

EL PAPEL DEL ESTADO COMO PRODUCTOR

Dr. Eduardo García D'Acuña. — Experto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social — ILPES —

EL PAPEL DEL ESTADO COMO PRODUCTOR

Eduardo García D' Acuña (*)

I. Objetivos y Premisas Generales

Parece necesario explicitar de partida el carácter que siempre asume el Estado como producto histórico de una coalición de fuerzas sociales. El supuesto básico de este planteamiento es que el Estado pasa a representar a una amplia coalición de sectores sociales cuyo objetivo fundamental es encauzar un proyecto de sociedad democrática, participativa, igualitaria y autónoma. Dichos sectores comprenden, por una parte, la amplia mayoría de trabajadores manuales e intelectuales, urbanos y rurales; los profesionales y técnicos; los empresarios medianos y pequeños; y un amplio contingente de población económicamente no activa o dependiente, particularmente la juventud, cuya contribución a la materialización de tal proyecto es esencial.

Tal coalición de fuerzas requiere, por un parte, de un marco jurídico que consagre las instituciones de una democracia extendida; y por otra de una pluralidad de formas de propiedad, gestión y organización de la producción, en la que en todo caso se destaque el papel determinante, pero no excluyente, de la propiedad y gestión pública. Esta institucionalidad económica sería sustancialmente diferente de aquellas economías de mercado capitalistas, donde el papel dominante lo ejerce el capital nacional y extranjero, asu-

(*) *Director del Programa de Investigaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES/CEPAL/NU). Las opiniones aquí expresadas no comprometen necesariamente a esta organización.*

miendo el Estado un rol subsidiario. También sería diferente de aquellas economías socialistas donde la generalidad de los medios de producción están bajo propiedad estatal y la planificación central es el mecanismo dominante de organización económica.

La regulación del Estado debe estar orientada por la promoción de un proyecto nacional de desarrollo que busque una tasa sostenida de crecimiento económico y de la productividad de los recursos; la plena utilización de los recursos humanos y naturales del país; una distribución crecientemente equitativa de los ingresos que en particular asegure a toda familia un ingreso mínimo creciente que le permita satisfacer por una parte, sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda, y por otra, las amenidades esenciales del mundo contemporáneo; y una creciente autonomía nacional que elimine la dependencia económica, política y cultural respecto de los centros hegemónicos mundiales. Sólo mediante el cumplimiento de estos objetivos será posible sostener una sociedad democrática, participativa y solidaria que fortalezca la identidad nacional y los valores permanentes del humanismo.

La estabilidad y duración de la coalición de fuerzas sociales estará en último término determinada por la eficacia del modelo para dar respuesta a las demandas de los sectores que lo integran. En otros términos, el proyecto social planteado no pretende constituirse como un modelo “final” de sociedad, sino que como una formación histórica que recoge los elementos comunes de los proyectos de sociedad finales de las distintas fuerzas políticas que lo integran. Por lo tanto, el proyecto no pretende “congelar” el movimiento social, sino que proveer un marco de convivencia en que tales proyectos compitan a través del proceso de la democracia política.

II. Las Areas de Propiedad y Gestión Económicas y la Función del Estado como Productor

A. Las áreas de la propiedad y gestión de la producción

La marcada heterogeneidad de la estructura productiva y tecnológica prevaleciente debe ser un antecedente importante para definir las áreas de pro-

piedad y gestión de la producción. Haciendo una necesaria simplificación, dicha estructura puede clasificarse en tres áreas:

a) Un área moderna, constituida en general por empresas de gran tamaño relativo, que utilizan usualmente procesos tecnológicos avanzados, incluyendo sistemas formalizados de administración y control. Estas empresas emplean en promedio mano de obra de mayor calificación que el resto, y pagan salarios más altos. Sin embargo, generan o pueden generar un excedente relativo al capital utilizado mayor que el resto de las empresas. Ellas se encuentran en los sectores industrial, minero, agrícola, comercial y financiero, y usualmente son de propiedad por acciones, de empresarios nacionales o extranjeros o del Estado. Producen o distribuyen bienes finales o insumos de uso difundido con destino a mercados internos o externos. En suma, constituyen el núcleo dinámico y dominante del sistema.

b) Un área de tamaño intermedio, principalmente en los sectores agrícola, industrial, comercial y de servicios que utilizan tecnologías modernas o intermedias. Con frecuencia son empresas de propiedad familiar o de personas, si bien algunas por razones tributarias pueden tomar la forma de sociedades anónimas. La dirección descansa en el propietario quien cumple diversos papeles dentro de ella, secundado por un equipo administrativo de tamaño reducido.

c) Un área de tecnología primitiva y de empresas de pequeño tamaño, en el sector agrícola, manufacturero y de servicios. Son empresas familiares que ocupan mano de obra familiar y parcialmente trabajo asalariado. En algunos países pueden comprender un vasto sector de economía campesina, en la agricultura, y de empresas artesanales y trabajadores por cuenta propia, en el medio urbano. Es un sector de muy baja productividad e ingresos, que alberga usualmente un fuerte contingente de subempleados.

Es a partir de esta realidad que debe estructurarse un modelo de organización de la producción que permita la inserción productiva de toda la fuerza de trabajo en diversas formas de producción funcionales a la alianza constituida.

Así, el sector moderno debería comprender principalmente empresas de propiedad del Estado, o empresas de propiedad mixta. La gestión de las mis-

mas debería ser compartida con los trabajadores que laboran en ella, o bien con organizaciones regionales o locales, dependiendo del carácter de la empresa. Lo importante aquí es cautelar el papel de la empresa en el proceso de desarrollo, dado por la presencia del Estado, minimizando los riesgos de burocratización y pérdida de productividad, lo cual sólo puede lograrse internalizando, en el colectivo de trabajadores, las ganancias o pérdidas, derivadas de una mejor o peor gestión.

Además, a fin de garantizar un eficaz uso del capital social de la empresa y asegurar una adecuada distribución del excedente generado en el sector, el Estado debería cargar una tasa de retorno sobre el capital utilizado, de beneficio social.

El sector intermedio comprendería empresas predominantemente de propiedad y gestión privada sujetas sólo al libre juego del mercado y al marco general dado por el plan y la política económica.

Por último, el sector primitivo tendrá que ser objeto de un conjunto orgánico de políticas destinadas a elevar su nivel de productividad e ingresos sin generar desempleo. Estos supone, por una parte, dar acceso a los ocupados en este sector a los recursos necesarios: tierra, crédito, asistencia técnica, educación; por otra, implica diseñar e implementar formas de producción de carácter cooperativo o autogestionario, ligadas a la tradición de producción familiar o comunitaria del sector, principalmente en el medio rural. Sólo con estas formas de producción podría conciliarse el aumento de la productividad con la mantención del nivel de empleo.

B. El área estatal

a) Las razones del Estado—empresario

La regulación por sí sola no basta para orientar al mercado en la dirección de los objetivos del plan. La fuerza dinámica del crecimiento está dada en todo sistema por las decisiones de producción e inversión de un núcleo dominante. En un régimen capitalista, esa dinámica está dada por grupos nacionales y trasnacionales que concentran el poder económico. En la econo-

mía mixta que se postula, el Estado debe asumir necesariamente tal papel determinante.

Existe en toda economía un “*tamaño mínimo crítico*” al que el Estado tiene que llegar para pesar como fuerza dinámica en el sistema. Dicho tamaño más que estar dado por un número, se debe medir por la socialización de un conjunto de actividades o sectores claves.

Si el Estado no asume dicho papel, se producirá necesariamente una altísima concentración patrimonial en el sector privado, nacional y extranjero, con efectos negativos sobre la distribución del ingreso.

Por último, por razones de rentabilidad privada baja, pero social alta, el Estado debe producir bienes y prestar servicios en infraestructura, educación, salud, etc. De otra manera, no se producirán.

b) Criterios de conformación del área estatal

El Estado, en esta propuesta, debe asumir directamente la producción de bienes o prestación de servicios en tres áreas.

En primer lugar, en actividades comúnmente aceptadas como de gestión estatal, es decir, en la administración de servicios públicos que operan como monopolios naturales (agua, distribución de luz, líneas básicas de transporte, comunicaciones) o en la provisión de servicios sociales gratuitos o subsidiados (educación y salud pública).

En segundo lugar, en la producción de insumos o productos claves de carácter industrial (energía hidroeléctrica, petróleo, acero, insumos químicos básicos, determinados bienes de capital), como en la producción de bienes de exportación con un alto contenido de renta económica (minerales, celulosa y papel, pesca industrial). Esta área constituye el núcleo básico del proceso de industrialización, puede comprender no más de una veintena de empresas de alta densidad de capital y representar cerca del 50 por ciento del valor agregado del sector moderno.

En tercer término, la totalidad de las empresas financieras ligadas al proceso de ahorro—inversión de mediano y largo plazo, vale decir, la banca de

fomento y desarrollo, como asimismo empresas seleccionadas de comercialización mayorista, ligadas a mercados externos. La banca comercial sería en esta propuesta estatal o privada, en cuyo caso revestiría el carácter de empresas de servicios financieros o de intermediación con serias restricciones para impedir la concentración de la propiedad de su capital.

c) Manejo y gestión de las empresas estatales

El manejo y la gestión de las empresas estatales con criterios de eficiencia, productividad y sentido de servicio público constituye un desafío central en el esquema propuesto. Para ello debe establecerse un código que consagre un conjunto de principios de funcionamiento, a saber:

- i) Sujeción a los objetivos del plan y al sistema de precios aplicable a toda la economía.
- ii) Régimen de congestión Estado—trabajadores en ámbitos predefinidos.
- iii) Régimen de remuneraciones de acuerdo a salarios base nacionales e incentivos de producción.
- iv) Evaluación financiera (eficiencia privada) y económica (eficiencia social) de resultados, por parte de la autoridad central.
- v) Organización en conglomerados públicos para ganar economías de escala en infraestructura de dirección, administración y servicios comunes.
- vi) Mecanismos de formación y promoción de una tecnoburocracia, sujeta a un sistema objetivo de premios y castigos.

d) La empresa mixta, con capital estatal mayoritario

Dentro del área estatal, cabe distinguir esta categoría especial, aplicable en circunstancias particulares, cuando el concurso privado nacional o extranjero, puede ser significativo al resultado productivo de la empresa.

Por ello, postulamos la idea de la empresa mixta, sujeta a cuatro condiciones generales:

- i) Que la participación privada sea significativa por su aporte tecnológico, financiero y de acceso a mercados;
- ii) Que los beneficios obtenidos por el Estado y el particular sean proporcionales a los aportes respectivos realizados;
- iii) Que tales empresas mixtas no obtengan tratamientos especiales, por su carácter de tales, frente, a similares empresas, privadas o estatales;
- iv) Que tal asociación no sea detrimental del colectivo de trabajadores que en ella laboran.

C. Las áreas privadas

Definidos claramente los límites de exclusividad de la acción estatal, queda un amplio campo para el desarrollo de la empresa privada, sea ésta de carácter capitalista tradicional o de carácter cooperativo o autogestionario privado.

a) La empresa privada tradicional

La presencia importante de la empresa privada en el esquema propuesto, se justifica por dos razones. Por una parte, porque se supone que una parte significativa del empresariado nacional será una fuerza social importante en la alianza que se constituye.

En segundo término, por razones de eficiencia económica, la empresa privada debe jugar un papel importante en la materialización del proyecto nacional de desarrollo. La iniciativa privada puede ser fundamental en la movilización de recursos, en la introducción de innovaciones técnicas, y en general, en la mantención de niveles crecientes de productividad y modernización productiva.

Así, la empresa privada debiera desarrollarse en la amplia gama de producción final e intermedia, para el abastecimiento de mercados internos y externos, excluidos aquellos sectores o actividades estratégicos que la ley reserve al Estado.

Necesariamente, la actividad de la empresa privada de carácter capitalista implica la legitimación de la ganancia que se genera en ella, como asimismo de su acumulación en diversas formas de propiedad. Tal legitimación surge por cuatro razones principales. Por una parte, como retorno por los capitales en ella invertidos. Dado que el propio Estado ofrecerá un interés real por la captación de ahorros, es obvia la aceptación de un retorno similar, en promedio, en la actividad privada. En segundo lugar, por el trabajo de gestión empresarial involucrado, el cual debe obtener una justa retribución. Tercero, como premio al riesgo involucrado en determinadas actividades, si bien el esquema supone una minimización del mismo, a través de un sistema efectivo de previsión y planificación nacional. Y por último, como incentivo a la innovación tecnológica.

No obstante, la política económica deberá prevenir o extraer las ganancias que se originen en el acceso privilegiado a recursos naturales, o en el control monopólico de mercados, como igualmente deberá hacer tributar las ganancias de capital originadas en cambios en la valorización de los activos. La razón de ello radica en que tales ganancias no obedecen a un esfuerzo productivo del empresario; por el contrario, ellas tienden a menudo a desvirtuar el trabajo empresarial.

b) El sector cooperativo, la pequeña empresa familiar y la empresa autogestionaria

La actividad de estas empresas aparece de fundamental importancia en actividades donde ni la empresa estatal ni la privada tradicional, proveen marcos adecuados para la organización de la iniciativa de amplios sectores.

En primer término, la entidad cooperativa debe promover en actividades de comercialización, servicios y financiamiento, en particular ligadas a organizaciones sindicales, comunidades rurales y organizaciones vecinales, ya que tales organismos son entidades representativas de los intereses de la base social.

En segundo término, cabe señalar que la empresa familiar, aislada o en cooperativas de producción y las empresas autogestionarias, constituyen formas de producción que deben apoyarse para canalizar iniciativas productivas que no caben ni en la empresa estatal ni en la privada tradicional, y que representan formas idóneas de producción y empleo, especialmente en la agricultura, la prestación de servicios y la manufactura.

En particular los sectores cooperativo y autogestionario, debieran contar con un estatuto legal definido como contemplar además el apoyo de entidades de fomento estatal y paraestatal, especialmente en la provisión de asistencia técnica y acceso a líneas de crédito subsidiadas para compensar temporalmente menores productividades y facilitar su capitalización.

Por último, el Estado debiera estimular y facilitar la organización gremial de toda el área privada para permitir su participación orgánica en los mecanismos de consulta que se establezcan.

* * *
* *
*

**EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO
DE POLITICA FISCAL DEL ESTADO**

Dr. Eduardo García D'Acuña — Experto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social — ILPES —

EL GASTO PUBLICO COMO INSTRUMENTO DE POLITICA FISCAL DEL ESTADO

Eduardo García D' Acuña (*)

1. Algunas lecciones de la experiencia reciente

Antes de referirme al tema específico del debate, quisiera presentar brevemente algunos elementos y argumentos que se derivan de la experiencia reciente de algunos países de la Región, y que deben servir de base para cualesquier planteamiento programático a futuro sobre el tema.

A riesgo de simplificar, se podría afirmar que la reciente recesión internacional desencadenada sobre la Región a partir de 1981 sorprendió a los países en dos situaciones distintas según el modelo de política económica prevaleciente. Por una parte aquellos que estaban aplicando un modelo de políticas neoliberales o monetaristas y otros, con un esquema de políticas de crecimiento relativo en materia de gasto público.

Considerando sólo los países andinos, se podría ubicar a Chile y en menor medida Perú, como países donde, antes de 1980 se inició la aplicación del primer modelo. Como es bien sabido, éste preconiza una reducción significativa de la acción del Estado en la economía. En Chile, el gasto corriente del sector público se redujo de 38 por ciento a 27 por ciento, como porcen-

(*) *Director del Programa de Investigaciones del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES/CEPAL/NU).*

taje del PIB entre 1974 y 1980, en tanto que el gasto de capital bajó de 13 por ciento a 5 por ciento en ambos años. En Perú, entre 1975 y 1979 se observó asimismo un marcado descenso del coeficiente del gasto de capital, que bajó del 10 por ciento al 6 por ciento del PIB, como asimismo de las remuneraciones pagadas por el sector público que de 11 por ciento en 1975 pasaron al 7,6 por ciento del PIB en 1979 (1).

Es conocido el dramático impacto que tales reducciones tuvieron sobre la demanda interna, el nivel de empleo y el bienestar social de las mayorías en estos países. Por otro lado, cabe apuntar que si bien supuestamente, la menor actividad estatal debiera haber significado un mayor nivel de inversión privada, nacional o extranjera, ella no se produjo, lanzando a las economías a una crisis inevitable, sólo postergada por la inyección de créditos externos en un inestable contexto internacional.

Cuando la crisis se desencadenó, los efectos combinados de menor o cero crédito neto exterior, alza de tasas de interés y deterioro en la relación de intercambio, encontraron a unas economías extremadamente debilitadas por la retirada del Estado no compensada por una mayor actividad privada. De allí que el impacto recesivo fue doblemente doloroso: a los efectos de la crisis estructural se unieron los del receso externo.

Frente a esta traumática experiencia, cabe hacer referencia a las políticas seguidas por otros países, donde no se renunció a que el Estado mantuviera o acrecentara su participación relativa en la economía. Al respecto, pueden citarse los casos de Colombia y Venezuela, cuyo comportamiento es enteramente distinto. En efecto, en Colombia el gasto corriente se ha mantenido como una proporción relativamente estable del PIB, en torno al 18 por ciento entre 1974 y 1980 y con una tendencia al alza en 1981-82; en tanto que el gasto de capital ha oscilado en torno al 6 por ciento del mismo indicador, también con una tendencia al alza en el último período. En Venezuela, por su parte, el gasto corriente del sector público ha subido sistemáticamente desde un 22 por ciento en 1974 a un 40 por ciento en 1982, mientras la inversión fija lo ha hecho desde un 6 por ciento en 1974 a un 17 por ciento en 1982, ambos fenómenos, desde luego debidos al auge petrolero.

(1) Los datos de esta sección provienen del documento sobre Sector Público anexo al estudio del BID, "La deuda externa y el desarrollo económico de América Latina", Washington D.C., 1984.

En ambos países, y particularmente en Colombia, donde no se dieron las ganancias extraordinarias del petróleo, el gasto público fue una importante herramienta de estabilidad y crecimiento económico sostenido.

Cabe señalar asimismo, que la cautela observada por este último país frente a las posibilidades de amplio endeudamiento existentes antes de 1981, fue un factor que le permitió sortear con mayor éxito el impacto de la recesión internacional.

2. Criterios para configurar una política de gasto público para el resto de la década

Junto a las lecciones del pasado, las tendencias previsibles de la economía internacional deben constituir un marco general donde se inscriba la política fiscal para el resto de la década.

a) Tendencias previsibles de la economía internacional

La recesión internacional y la forma cómo cada economía nacional está saliendo de ella, han ciertamente redefinido el marco externo que enfrentarán los países de la subregión en los próximos años. Por otra parte, las modalidades de renegociación de la deuda y los correspondientes programas de ajuste que han sido adoptados, han condicionado las opciones más inmediatas de reactivación y, en ciertos casos, limitado las alternativas de desarrollo que se debiera encarar en el futuro próximo.

Es indispensable insistir en que la recuperación del Sur depende (a corto plazo aún más), de la reactivación del Norte y de que, en el Norte, juega un papel la dinámica interna de la economía norteamericana. Se ha generado un amplio consenso de que la reactivación que los Estados Unidos han experimentado desde 1983, no se difundirá con la rapidez necesaria a Europa y más a América Latina y el Caribe. Dicha tendencia dificulta admitir una rápida expansión de las exportaciones de la subregión y asimismo, una recuperación de las relaciones de precios de intercambio. Luego, se entorpecen las posibilidades de que la región pueda generar un excedente expresivo de exportaciones, sin tener que deprimir aún más al ya reducido nivel de impor-

taciones. En el plano financiero, las previsibles políticas fiscal y monetaria de los Estados Unidos, tampoco auguran que vayan a revestirse las tendencias internacionales de persistencia de altas tasas reales de interés y de escasez de financiamientos "nuevos".

Respecto del segundo aspecto mencionado, hay indicios de que las modalidades adoptadas para renegociación de la deuda han significado, frecuentemente, una postergación para el futuro próximo del grueso de los vencimientos de los años recién pasados, lo cual postpone el problema de fondo. Por otra parte, los programas de ajuste adoptados, han tendido a sacrificar los niveles de inversión y con ello la necesaria expansión de la capacidad productiva (el coeficiente de inversión sobre el producto cae de 23,9 por ciento en 1980 a 16,7 por ciento en 1983, para América Latina en su conjunto). Además, se han afectado seriamente los niveles de consumos básicos, acumulando necesidades urgentes con las consiguientes presiones sociales, agravadas éstas por la desocupación (el desempleo abierto pasó en América Latina del 6,9 por ciento en 1980, a 10,4 en 1983) (1).

Si las tendencias delineadas de la economía internacional se cumplen en la realidad, recaerá sobre la política fiscal una fuerte responsabilidad para viabilizar la reactivación en el plano productivo, sin generar o agravar las presiones inflacionistas, donde las haya.

En el siguiente apartado se discuten algunos criterios centrales para la definición de políticas de gasto público que por una parte reactiven la economía en el corto plazo y por otra, permitan la recuperación de su capacidad de crecimiento.

Luego, por la estrecha vinculación que tienen con la política de gasto, se discuten algunos criterios en materia de política de ingresos.

b) Criterios básicos en materia de gasto público

A nuestro juicio, la política de gasto público debiera seguir tres criterios centrales: i) reducción del desempleo; ii) programas sociales a sectores de extrema pobreza y iii) recuperación de la inversión productiva.

(1) *Muestra de 12 países, incluyendo todos los mayores. (PREALC: Después de la Crisis: Lecciones y Perspectivas, OIT, Santiago, octubre de 1984, p. 17.)*

i) Reducción del desempleo

Este objetivo implicaría un apoyo prioritario a los programas y proyectos que permitieran reducir los niveles de desempleo en el corto plazo. Para ello, se debería acometer en primera instancia la continuación o terminación de los proyectos que han quedado paralizados a consecuencia de la crisis, atendiendo a su capacidad de generación de empleos, tanto en su fase de construcción como de funcionamiento. En diversas instancias tal paralización se ha producido por agotamiento de las fuentes internas de financiamiento, a pesar de estar asegurada la contraparte de financiamiento externo. De donde se sigue que tal reactivación permitiría además el ingreso de divisas de créditos contraídos pero no desembolsados.

En cuanto a la iniciación de nuevas obras, el criterio de generación de empleos, directa o indirectamente, debiera constituir una preocupación fundamental en la preparación del presupuesto. Varias consideraciones pueden hacerse al respecto.

En cuanto al empleo directo del proyecto, sea transitorio (en la fase de construcción) como permanente (en la fase de operación), el impacto ocupacional varía según la rama de actividad en que se desenvuelva (1). Por lo tanto, un análisis de impacto ocupacional debe ser esencial en la etapa de elaboración del presupuesto de gasto.

El mismo impacto también será diferente de acuerdo a la tecnología utilizada por las empresas constructoras. Donde, sin desmedro de la calidad de la obra, sea posible la utilización de métodos intensivos en trabajo, deberá promoverse su empleo, incluso subsidiando a las empresas ejecutoras, si a estas les resulta más económico usar tecnología intensiva en capital.

Asimismo, en la ejecución de estos proyectos debe prestarse atención a las posibilidades de utilización de insumos nacionales producibles por empresas que estén operando con capacidad ociosa.

(1) El PREALC ha identificado distintos tipos de proyectos en la región, de acuerdo a su capacidad de generar empleos, tanto transitorios como permanente. Resulta así el siguiente ordenamiento de mayor a menor capacidad de generar empleos: riego, caminos, educación, salud e industria y turismo. Los proyectos en vivienda, si bien tienen una alta generación transitoria, no la tienen permanente. Véase PREALC, La creación de empleos en períodos de crisis, Documento de trabajo 251, Santiago, octubre 1984.

Por último, en proyectos ligados a la construcción de infraestructura local y rural, como en aquellos de sancamiento ambiental puede recurrirse a métodos altamente intensivos en mano de obra, constituyendo con apoyo municipal y estadual, brigadas de autoconstrucción integradas por fuerza de trabajo local desocupada.

ii) Programas sociales a sectores de extrema pobreza

La crisis ha afectado de manera muy desigual a los distintos sectores sociales. La pérdida de empleos e ingresos y la reducción del gasto social del Estado ha sido sentida principalmente por los sectores marginales del campo y la ciudad.

Por esta razón, y dada la crisis fiscal global de la mayoría de los gobiernos, todo esfuerzo en materia de gasto social debe privilegiar a los sectores de extrema pobreza más afectados, incluso concentrando en ellos recursos que de otra forma se destinarían a programas regulares de beneficio social o urbano para sectores medios o altos. Un primer paso en esta dirección debiera hacerse realizando un empadronamiento de las familias en estado de pobreza crítica, principalmente a través de los municipios en áreas marginales, urbanas y rurales. Los criterios de pobreza crítica deben ser simples y objetivos: ingreso percibido, duración del desempleo del jefe de hogar, número de hijos menores, calidad de la vivienda, acceso a servicios básicos. Hecha esta identificación, correspondería formular un programa primario de atención centrado en la satisfacción de dos necesidades fundamentales: alimentación y servicio médico, el cual se implementaría por medio de la distribución gratuita de una canasta de consumo básico y de la prestación gratuita de servicio médico. A dicho programa debiera seguir otro, centrado en el mejoramiento de la vivienda y de la infraestructura sanitaria y vial.

iii) Recuperación de la capacidad de inversión nacional

Salvo Colombia, los países andinos han experimentado una fuerte caída en sus coeficientes de inversión respecto al PIB, entre 1980 y 1983. Las cifras son las siguientes: Bolivia, 12,3 por ciento y 4,2 por ciento; Chile 16,8 por ciento y 7,9 por ciento; Ecuador 20, 9 por ciento y 13,4 por ciento;

Perú, 15,1 por ciento y 12,5 por ciento; y Venezuela, 29,3 por ciento y 16,6 por ciento. En Colombia, el coeficiente se elevó de 19,4 por ciento a 21,3 por ciento (1).

Evidentemente, para que sea posible una recuperación de la tasa de crecimiento económico a mediano plazo, es esencial llevar de vuelta los coeficientes de inversión a sus niveles de 1980, a lo menos.

El único elemento autónomo que puede encabezar la recuperación de la tasa de formación de capital, es la inversión del sector público, dada la marcada atonía de la inversión privada nacional y de la extranjera. A su vez, el aumento de la inversión pública puede arrastrar tras de sí a los restantes componentes de la inversión, dado los efectos multiplicadores sobre el empleo, el ingreso y la demanda interna.

En cuanto a su composición, es importante reiterar lo ya dicho en cuanto al empleo. Los nuevos proyectos de inversión deberán privilegiar sectores y tecnologías usadoras de mano de obra. A este criterio debe unirse el de su impacto neto sobre la balanza de pagos. Se señalaba anteriormente que la restricción externa estará presente por el resto de la década. Ello exigirá una máxima economía de divisas, lo cual se logrará si los nuevos proyectos apoyan directa o indirectamente a las actividades de exportación o a las que sustituyen importaciones.

La implementación de esta recuperación de la inversión exigirá crear o fortalecer la capacidad del sector público para identificar y priorizar los proyectos de inversión que cuenten con financiamiento público, a fin de cautelar que los dos criterios centrales sean rigurosamente observados. Además, en aquellos proyectos, públicos y privados, deberá observarse cuál es su capacidad propia o derivada del pago a futuro del crédito externo.

iv) Racionalización del gasto corriente del Estado

No obstante el papel dinámico que debiera tener el gasto de inversión y el de carácter social, es necesario mencionar dos calificaciones respecto del gasto corriente.

(1) Véase CEPAL, Estudio Económico para América Latina y el Caribe, 1983 (en prensa).

El primero se refiere a los gastos improductivos del Estado, incluyendo la compra de armas y la sobredotación de personal militar, la cual en varios países ha proseguido su tendencia creciente a pesar de los abrumadores problemas internos y externos que los afectan. Sin que se produzca a lo menos un congelamiento absoluto en este tipo de gastos, no se podrá sanear en parte al menos, la crisis fiscal.

En segundo lugar, cabe referirse al ordenamiento que debe producirse en la política de contrataciones y de remuneraciones del sector público. La crisis también ha afectado de manera desigual a las entidades del sector público con lo cual típicamente la Administración Central ha sufrido un impacto mayor, lo cual ha llevado al despido de trabajadores en servicios esenciales, como educación y salud, y a un consiguiente deterioro de sus remuneraciones reales. Otros servicios descentralizados y empresas autónomas del Estado, han logrado proteger o incrementar su planta incluso consiguiendo incrementos salariales reales.

Este fenómeno ha llevado a una seria desarticulación de los servicios básicos del Estado y a situaciones de discriminación laboral, muchas veces por razones ajenas al servicio público.

Estas tendencias debieran detenerse, y en su lugar, reiniciar los trabajos permanentes de reorganización administrativa, tendiente a dotar al Sector Público de un eficiente y bien remunerado cuadro de profesionales y técnicos, inscritos en una carrera administrativa regular y con un claro sistema de premios y penalidades, que estimulen su rendimiento de servicio público.

c) Criterios centrales en cuanto a ingresos públicos

Los planteamientos anteriores en materia de gasto público exigen una seria reconsideración de las propuestas de reforma tributaria que en varios países se venían considerando en el período de pre-crisis. Ello porque la expansión del gasto planteada necesariamente requerirá de nuevos financiamientos. Hay quienes podrán argumentar que incrementar la tasa tributaria en períodos recesivos es tarea difícil o incluso contraproducente. Sin embargo es preciso reconocer que si bien han habido sectores sociales perdedores con la crisis, también ha habido ganadores netos. La mantención

de monedas nacionales sobrevaluadas y libertad de cambios facilitó una cuantiosa fuga de capitales al exterior; la posterior devaluación de las monedas ha significado fuertes ganancias de capital para diversos grupos nacionales.

Por otra parte, la persistencia de altas tasas de interés reales en los mercados de capitales internos, ha significado la captación de cuantiosas rentas financieras. Existen sectores productivos que a pesar de la recesión han mantenido tasas de ganancia excepcionales. Se podría afirmar, sin riesgo a equivocarse que la distribución del ingreso se ha hecho más concentrada con la recesión. Asimismo, ha habido un marcado proceso de centralización del capital, como producto de las quiebras de productores de menor tamaño relativo.

En resumen, existe una capacidad de ingreso y riqueza que puede sostener un importante aumento de la tasa tributaria, la cual, en diversos países ha caído en terminos reales, debido al incremento de la evasión, como resultado de la crisis.

i) Algunos criterios sobre la reforma tributaria

Podrían señalarse que como criterio central debiera buscarse el incremento de la tributación directa y la reducción y diferenciación en la indirecta.

Respecto de la tributación directa sobre las empresas, debiera considerarse aumentar la tasa sobre los ingresos distribuidos por las empresas, estableciendo la exención sobre los no distribuidos, como una forma de penalizar los consumos y premiar el ahorro e inversión empresarial. En cuanto a la tributación directa a las personas, donde no exista, debiera considerarse seriamente la introducción del impuesto a la renta presunta, calculada como un porcentaje del patrimonio fijo. Este impuesto tiene la doble ventaja de gravar la concentración patrimonial y de penalizar relativamente más la acumulación de activos ociosos o especulativos.

El impuesto a la circulación de mercancías o al valor agregado debiera discriminarse fuertemente según la prescindibilidad del consumo del bien respectivo. En la práctica, el tributo indirecto debiera actuar como un impuesto que desalentara los consumos prescindibles, teniendo así también un efecto favorable sobre el ahorro y la inversión nacional.

Por último, donde no exista debiera introducirse el impuesto a las ganancias de capital por la transferencia de activos, a fin de captar partes de las utilidades especulativas ganadas en períodos de fuertes variaciones en precios relativos.

ii) Política de precios en empresas y servicios públicos

Usualmente se ha abogado, y particularmente de las experiencias neoliberales, por el principio del autofinanciamiento de las empresas y servicios públicos.

Creemos que tal principio debiera aplicarse selectivamente en aquellas empresas que venden en el mercado bienes o servicios no prescindibles. Más aún, en aquellos servicios públicos donde sea posible —electricidad, agua, etc.— debe introducirse o profundizarse la discriminación tarifaria según el tamaño del consumo.

Por el contrario, aquellas empresas que prestan servicio público de consumo popular deben regular sus tarifas de acuerdo con la política de salarios reales que se busque implementar, lo cual supondrá el otorgamiento del subsidio correspondiente de parte del Gobierno. Dado que en estos casos, la rentabilidad de la empresa no medirá su propia eficiencia, será fundamental introducir parámetros objetivos que midan la productividad de la empresa.

iii) Criterios de endeudamiento

Es probable que el efecto combinado de una política expansiva de gastos e ingresos, deje en la mayoría de los casos un remanente no financiado el cual deberá cubrirse necesariamente con préstamos externos o internos.

Los límites recomendables para el déficit del sector público dependerán de la situación particular de cada país, en particular, su situación inflacionaria. Al respecto, el Fondo Monetario Internacional ha tratado de imponer determinados criterios de sobriedad fiscal, usualmente válidos para una situación de pleno empleo de recursos, sin considerar la aguda subutilización de recursos presente en casi todos los países, que justamente justificarían una

política fiscal activa y no pasiva. ¡Qué mayor justificación y ejemplo lo da el propio gobierno de los Estados Unidos que ha logrado su recuperación económica, incurriendo en un gigantesco déficit fiscal, el mayor de su historia!

¡Si **Keynes** estuviera vivo, ciertamente que habría felicitado a **Reagan** y condenado al FMI!

Desde luego, una política fiscal expansiva debe estar enmarcada en el corto plazo por la disponibilidad de recursos ociosos y por la restricción del financiamiento externo. Este último punto nos hace retornar a otro tema ya discutido, el de la ineludible solución global y de largo plazo del problema de la deuda externa, el que seguirá frenando los límites de la reactivación productiva y del desarrollo de nuestros países.

* * *
* *
*

LA DEUDA EXTERNA EN EL GRUPO ANDINO

Documento de la Junta del Acuerdo de Cartagena

LA DEUDA EXTERNA EN EL GRUPO ANDINO

A. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

Luego de la expansión económica mundial del período de posguerra caracterizado por altos ritmos de crecimiento del producto y la productividad, del comercio internacional, de la ocupación y de una relativa estabilidad de los precios y tasas de interés, el inicio de los años 70 marcó el principio de una profunda crisis del sistema económico internacional, en la cual, como es ya de conocimiento general, coexisten la inflación con la recesión.

Dada la creciente interdependencia de la economía mundial, los fenómenos que en ella ocurren afectan a todos los países del mundo, aunque con distinta intensidad. Así, el estancamiento de la producción en los países desarrollados reduce su demanda de importaciones, sus políticas anti-inflacionarias, aumentan los costos del crédito, con lo que se encarecen los recursos para financiar la inversión productiva. Además, la necesidad de proteger los mercados nacionales contra la competencia externa, genera tendencias proteccionistas que afectan la dinámica del comercio internacional. De otro lado, las políticas de ajuste de los países en desarrollo, destinadas a disminuir su demanda agregada, reducen el monto de sus importaciones desde los países desarrollados con lo que afectan los esfuerzos de recuperación de las economías industrializadas, entrándose así en un círculo vicioso de difícil solución.

La crisis económica y financiera actual de los países latinoamericanos en general y andinos en particular, ha demostrado la vulnerabilidad de los mode-

los nacionales de desarrollo frente a fenómenos vinculados al funcionamiento de la economía internacional y a la propia dinámica interna de los sistemas productivos nacionales. Sin embargo, debe señalarse que dada la amplitud y complejidad de la crisis internacional, de todas maneras su efecto sobre cualquier estilo de desarrollo ha sido altamente nocivo.

Una mejor comprensión de la naturaleza y profundidad de esta crisis puede lograrse mediante un rápido repaso de las características fundamentales de los estilos de desarrollo que permitieron la rápida evolución del ritmo de crecimiento de la producción en la región iniciada en la segunda posguerra mundial.

La vigencia del modelo tradicional de desarrollo “*hacia afuera*”, basado en el comportamiento dinámico del sector primario exportador, tuvo efectos directos tanto sobre el crecimiento del PIB como sobre la capacidad de importación; sin embargo, este modelo hizo crisis con la prolongada recesión iniciada en los años 30, la cual determinó la contracción de la demanda internacional de las exportaciones, el rápido deterioro de los términos del intercambio y la interrupción de los flujos financieros oficiales, todo lo cual produjo la brusca contracción de la capacidad importadora de la región y la consiguiente necesidad de instrumentar políticas económicas que preserven el aparato productivo nacional de los desequilibrios externos (1) y que a la vez estimulen la ampliación de la capacidad nacional de producción y una mayor articulación intersectorial.

Estas políticas básicamente intentaron precautelar el equilibrio de la balanza de pagos mediante mecanismos de control y restricción de importaciones, elevación de la paridad cambiaria de las monedas nacionales frente al dólar, políticas internas de estímulo al sector productivo para que atienda la demanda interna, que había venido siendo satisfecha por bienes importados y un rol activo del Estado como orientador del proceso de desarrollo, a través del uso del instrumental de la política económica y como agente económico directo participando en proyectos productivos y creando la infraestructura necesaria que posibilite tal desarrollo.

(1) Debe señalarse que antes de la crisis de los años 30, América Latina fue un importante mercado de crédito para el capital internacional en forma de préstamos, este proceso tuvo abrupto fin en el período 1931/1933 cuando Argentina, Perú, Chile y otros países latinoamericanos declararon su incapacidad de cumplir con los servicios de la deuda externa.

El cambio que estas medidas produjeron en los precios relativos de los bienes importados fue sin duda el gran estímulo al desarrollo industrial de los países latinoamericanos. Se iniciaba de esa manera un nuevo estilo de desarrollo "*hacia adentro*" (1), basado en los mercados internos y sustentado en una estrategia de sustitución de importaciones de bienes de consumo final, por otros bienes intermedios y de capital que apoyaran la expansión tecnológica y productiva del sector manufacturero.

La aplicación de este tipo de políticas, produjo resultados positivos en términos de crecimiento económico; efectivamente, en la década de los sesenta, América Latina creció a una tasa media anual de 5,7 por ciento y el crecimiento real del PIB per cápita fue del 2,8 por ciento, tasa relativamente satisfactoria para una región cuya población se expandía al 2,9 por ciento. Debe señalarse que el eje fundamental de este crecimiento fue trasladado desde las exportaciones, que habían venido operando como la principal variable exógena en el proceso de desarrollo, hacia la inversión como el principal elemento de la demanda agregada y nuevo dinamizador de la expansión productiva nacional. Entre 1950 y 1960 el coeficiente de inversión en América Latina pasó de 15 por ciento a 19 por ciento, respectivamente, y en 1970 llegó a 22 por ciento. En ese año, en los países del Grupo Andino, dicho indicador llegaba a 23 por ciento.

En un principio, este rápido proceso de capitalización fue principalmente financiado con ahorro interno y, en menor medida, con recursos procedentes del exterior; en la década de los 60, el ahorro externo representó apenas un 1,5 por ciento del PIB. Esto fue estimulado, en alguna medida, por un conjunto de políticas e instrumentos dirigidos a utilizar racionalmente el excedente económico, entre ellos destacan reformas tributarias y sociales, redistribución del ingreso y fortalecimiento del sector público para convertirlo en la principal fuente de demanda tanto para el consumo como para la inversión y con ello en uno de los pivotes del crecimiento económico.

Sin embargo, esta política de sustitución de importaciones, como modelo de industrialización y estrategia de desarrollo, enfrentó serias dificultades

(1) María Concepción Tavares: "*De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero*", FCE, México 1980.

vinculadas a la estrechez de los mercados internos, a la desarticulación de la industria, al carácter parcial de la sustitución, a la incapacidad de reconvertirse de algunas industrias, a la dependencia cada vez mayor de insumos y tecnología importados, a la falta de integración productiva nacional, y al mantenimiento de un sector exportador tradicional que en la mayoría de los casos se mostraba rezagado frente al avance de los sectores modernos de la economía.

El rápido crecimiento de las importaciones de bienes de capital e intermedios necesarios para sustentar el proceso de la sustitución, 5,8 por ciento entre 1960 y 1970, y la menor expansión de las exportaciones, 4,8 por ciento en el mismo período, condujeron rápidamente a problemas de la balanza comercial y determinaron una mayor necesidad de recursos externos para financiar estos déficit. De ese modo, en esa coyuntura, el problema de la deuda fue fruto tanto de los déficit comerciales de los países (1), como también del creciente déficit interno generado por el excesivo gasto e inversión pública, en muchos casos no acompañado de mayor tributación, de la vigencia de tasas de interés y tipo de cambio subsidiados y del deterioro de los términos del intercambio y la pérdida de reservas, todo lo cual condujo a una seria crisis de Balanza de Pagos manifestada por el abultado déficit de su cuenta corriente.

Los déficit interno y externo presionaron por nuevas captaciones de recursos financieros, los cuales fueron negociados principalmente con la banca de desarrollo internacional; el déficit interno en la mayoría de los casos se financió mediante emisiones inorgánicas que estimularon la inflación. Entre 1960 y 1970, cerca del 75 por ciento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de los países latinoamericanos, fue financiado con recursos de crédito oficial (2).

De otro lado, mientras que entre 1940 y 1960 los flujos más importantes de capital hacia América Latina habían venido en la forma de inversión extranjera directa destinada fundamentalmente hacia los sectores primarios exportadores, hacia fines de los años 60 hubo un cambio en el comporta-

(1) Payer, Cheryl. — *The debt trap*. Penguin Books, London, 1974.

(2) Ver "El financiamiento externo, el desarrollo de América Latina y el Caribe", OEA, CIES, Caracas, septiembre 1983.

miento de los inversionistas; el riesgo a las nacionalizaciones, el inicio del estancamiento económico en Europa y Estados Unidos, las nuevas formas de inversión transnacional intra-firmas, determinan una reducción de estas inversiones hacia América Latina. Tanto la menor participación de las fuentes multilaterales de financiamiento del desarrollo, como los disminuidos flujos de inversión directa, determinaron un proceso dinámico de relaciones crediticias con la banca privada internacional, fenómeno más conocido como la bancarización de la deuda (1).

El rápido crecimiento económico de la región se prolongó hasta la mitad de la década de los setenta, 7,1 por ciento anual entre 1970-1974; 6,0 por ciento para el Grupo Andino; sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década anterior, comienza a debilitarse el ritmo de expansión económica motivado por una contracción del sector exportador y por el deterioro de los términos del intercambio.

La recesión internacional que pone fin al ciclo expansivo de la economía latinoamericana, se caracteriza por la convergencia de fenómenos de recesión con inflación, caída del comercio internacional, resurgimiento del proteccionismo en los países industrializados, aumento del precio de los hidrocarburos, desorden cambiario y elevación de las tasas reales de interés. Internamente, también se habían producido cambios importantes en la orientación de las políticas económicas hacia esquemas de apertura, en los cuales las exportaciones asumirían de nuevo el rol de liderar el crecimiento del PIB, la liberación de importaciones sería un estímulo para corregir las ineficiencias de un sector industrial hasta entonces altamente protegido, y el excesivo déficit del sector público sería disminuido mediante una menor participación del Estado en la economía.

Los resultados de estas experiencias, junto al conflictivo ambiente económico internacional, han determinado, en la mayoría de los países, el auge del comercio importador y del sector financiero a él vinculado; la saturación de los mercados internos; la caída de la producción manufacturera con el consiguiente incremento de la capacidad ociosa del sector industrial y del desempleo y, por último, el aumento del déficit de la balanza de pagos

(1) *Green Rosario, Ponencia en el III Congreso de Economistas del Tercer Mundo, La Habana, Cuba, 1981.*

al haberse incrementado las importaciones sin que la evolución de las exportaciones haya acompañado a dicho crecimiento, lo cual nuevamente ha presionado por mayores niveles de endeudamiento para cerrar la brecha externa.

El financiamiento externo del desarrollo de los países andinos ha variado significativamente en la década de los setenta, mientras entre 1971-76 su relación con respecto al PIB ascendía a 2,7 por ciento; entre 1977 y 1980 alcanzó el 5,1 por ciento, lo cual de hecho refleja la menor participación del ahorro interno en el financiamiento de la inversión.

La composición de este financiamiento externo muestra varios cambios significativos, así, mientras entre 1961 y 1970 las corrientes oficiales de financiamiento tanto multilateral como bilateral representaban el 65 por ciento del financiamiento externo, entre 1975 y 1980 esta relación se redujo al 21 por ciento. Debe señalarse la significativa disminución de la participación de la inversión extranjera, desde un 17 por ciento en los sesenta hasta 6 por ciento en el segundo quinquenio de la década de los ochenta (ver Cuadro N.º 1).

CUADRO N.º 1
GRUPO ANDINO
FLUJOS NETOS DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

	ESTRUCTURA PORCENTUAL		
	61-70 Promedio	70-75 Promedio	75-80 Promedio
1. Préstamos Netos Oficiales . . .	64,9	41,3	21,3
2. Inversión Directa Extranjera .	16,9	13,8	6,0
3. Créditos Privados.	18,2	44,9	72,7
TOTAL.	100,0	100,0	100,0

FUENTE: *BID. Financiamiento Externo de los Países de América Latina. (Síntesis estadística), Washington D. C. 1982.*

B. LA CRISIS FINANCIERA EN EL GRUPO ANDINO

La deuda externa total de los cinco países se estima en 1983 cercana a 65.000 millones de dólares, equivalente al 40 por ciento del PIB subregional y es casi el doble de la deuda existente en 1978; su servicio se multiplicó por más de 4,5 veces en ese período, mientras que las exportaciones subregionales lo hacían en 1,4 veces. En la actualidad, la deuda externa total representa más del doble de las exportaciones totales andinas y en algunos países dicha magnitud se acerca al triple (Ver Cuadro N.º 2).

CUADRO N.º 2

**GRUPO ANDINO: DEUDA EXTERNA TOTAL (a) COMO PORCENTAJE
DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS**

	1971	1976	1979	1980	1981
Bolivia.	254,7	156,6	210,4	200,6	315,4
Colombia.	172,6	97,9	76,8	84,9	219,8
Ecuador.	87,0	43,2	84,2	91,0	212,5
Perú	82,8	217,5	143,7	132,1	256,8
Venezuela	30,7	30,3	70,8	59,0	136,4
GRAN.	78,5	71,7	87,2	81,1	180,9

(a) *Deuda externa desembolsada pública y privada con garantía del Estado y privada sin garantía del Estado.*

FUENTE: 1971/80: *Elaborada a base a World Bank, World Debt Tables: External Debt of Developing Countries and Territories (Washington D.C., dic. 1981).*

1981: *Boletín Estadístico de la OEA, enero-junio 1982, cuadros AE3 y AE5 del Apéndice Estadístico.*

Las causas de esta compleja situación, tienen, como anteriormente se ha visto, su explicación en factores inherentes a los propios estilos de desarrollo y a la acción que sobre ellos ha tenido el funcionamiento de la economía internacional. A continuación se analizan brevemente los principales elementos de naturaleza financiera que han determinado esta situación: La crisis financiera actual tiene sus raíces en una combinación de políticas de sobreendeudamiento y de una abundante oferta de préstamos en el mercado internacional. Las explicaciones más ampliamente circuladas identifican a los excedentes financieros creados al haberse aumentado los precios del petróleo, como origen de una masa gigantesca de medios de pago que debía ser recirculada internacionalmente; al mismo tiempo, la necesidad de financiar los déficit del comercio internacional habrían presionado por mayores operaciones crediticias.

En cuanto a las políticas de sobreendeudamiento, éstas obedecieron a la necesidad de mantener altas tasas de crecimiento económico, basadas sobre todo en políticas de expansión de la demanda de inversión y de consumo, al haberse pospuesto reformas y ajustes internos que corrijan los desequilibrios económicos, v.gr. tasa de interés, tipo de cambio, tamaño del déficit fiscal y a la existencia de políticas de endeudamiento agresivo ante un mercado financiero más bien permisivo. En este sentido, se arguye que en gran medida el problema de la deuda externa tiene sus raíces en los déficit de balanza de pagos y fiscal, los cuales habrían permitido sostener una alta demanda agregada no compatible con el esfuerzo productivo interno. Sin embargo, debe señalarse que el origen del déficit no corresponde a razones puramente vinculadas a la evolución y tamaño de la demanda, sino que también en ella influyen aspectos estructurales tales como el comercio y la financiación internacional, los términos del intercambio y las relaciones tecnológicas.

En cuanto a la oferta de préstamos, debe señalarse el fortalecimiento del mercado financiero internacional producido desde fines de los años sesenta con la creación del mercado de eurodivisas, fruto de los déficit de Balanza de Pagos y Presupuestal de Estados Unidos.

Dichas divisas depositadas en la Eurobanca, debían ser recirculadas hacia otras regiones del mundo, tanto porque se había iniciado el estancamiento de las economías industrializadas como porque las políticas anti-inflacionarias en esos países no hacían rentables las inversiones financieras. Convergió más

tarde también el gran excedente financiero —petrodólares— generado por la subida del precio del petróleo, el cual debía ser recirculado en la economía internacional. Cabe señalar adicionalmente que esta creación de medios de pago internacionales por los conglomerados financieros fue utilizada para incentivar las exportaciones de los países desarrollados, mediante la concesión de medidas comerciales de corto plazo, de esa manera los negocios anduvieron estrechamente vinculados a la evolución de la deuda.

De ese modo, frente al estancamiento de los países industrializados, el mercado ideal para la colocación de esos capitales eran los países en desarrollo más estables y de más rápido crecimiento, dentro de los cuales los de América Latina sobresalían con nitidez. De otro lado, debe señalarse que desde principios de los años 70, tanto el Banco Mundial como el Gobierno norteamericano sugerían que los créditos oficiales de organismos multilaterales debían canalizarse hacia los países más pobres y que América Latina había alcanzado un nivel de desarrollo que le permitía hacer contrataciones crediticias con la banca privada internacional (1).

La necesidad de prestar que tenía la banca privada internacional, determinó que no se evaluara con cautela los riesgos crediticios y que incluso se otorguen créditos que no necesariamente fueron a financiar proyectos de inversión sino que literalmente se prestó para cubrir los déficit presupuestales gubernamentales, consumos suntuarios, gastos de armamento, etc., mediante los llamados "*all purpose loans*". En definitiva, se convirtió en un mito la teoría de la escasez de divisas como limitante al crecimiento económico.

Una gruesa estimación del uso de los créditos internacionales, permite establecer que entre el 30 y 40 por ciento de estos recursos se han destinado a proyectos realmente productivos, con lo cual se estaría asumiendo que ellos deberían tener una capacidad de generación de divisas de 3 a 1, para poder amortizar los adeudos. Obviamente esta relación en lo general no es posible.

En este marco, la exposición de riesgo de la banca privada es muy grande, así, los nueve bancos más importantes de Estados Unidos se encuentran expuestos a una severa fragilidad como resultado de esta política expansiva

(1) Payer, Cheryl. — "*The World Bank, A critical analysis*", Monthly Review Press, New York, 1982.

crediticia de la década del 70. Esto se hace patente al ver que en sólo tres países, Citibank, por ejemplo, tiene cerca del doble de su capital prestado (Ver Cuadro N.º 3).

CUADRO N.º 3

CREDITOS DE NUEVE BANCOS AMERICANOS

Saldos pendientes en US\$ (Miles de millones)	Brasil	México	Venezuela	Total 3 Países	Total como % del capital del banco
Citicorp.	4,4	3,3	1,1	8,7	180
Bank America.	2,3	2,5	2,0	6,8	148
Chase Manhattan.	2,4	1,7	1,0	5,1	183
Man. Hanover.	2,0	1,7	1,1	4,8	174
Morgan Guaranty	1,7	1,1	0,5	3,3	122
Chemical	1,3	1,5	—	2,8	143
Bankers Trust	0,9	0,9	0,5	2,2	143
Cont. Illinois	0,5	0,7	0,5	1,6	96
First Interstate	0,5	0,7	—	1,2	64

FUENTE: *The American Banker*, aparecido en *The Economist*, abril 30, 1983, p. 13.

En cuanto al argumento de que el incremento de la factura energética fuera causa fundamental del masivo endeudamiento y que sin duda es relevante a nivel mundial, debe tomarse en cuenta el hecho de que si bien el 92 por ciento de la deuda latinoamericana se concentra en seis países (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Perú), de ellos sólo uno, Brasil es importador neto de petróleo y tiene apenas una cuarta parte de la deuda regional. En el caso de los países del Grupo Andino, Venezuela y Ecuador son miembros de la OPEP y generan la mayor parte de sus divisas, precisamente

de la exportación de hidrocarburos; Perú y Bolivia son autosuficientes y Colombia, único importador neto de petróleo, no presenta mayores problemas de endeudamiento externo. Aparentemente, entonces, el alza de los precios del petróleo no ha sido una razón sustantiva para el masivo endeudamiento en esta parte del mundo. Al revés, ha sido incentivo para las políticas agresivas de los prestamistas.

A este conjunto de circunstancias debe agregarse otros elementos de naturaleza financiera que han precipitado la crisis, entre ellos sobresalen las políticas antiinflacionarias utilizadas en los países industrializados, sobre todo en los Estados Unidos, caracterizados por la elevación de la tasa de interés (Ver Cuadro N.º 4) para desestimular la demanda de dinero y recoger el circulante y con ello evitar la subida de precios causada fundamentalmente por el gigantesco déficit fiscal de ese país. En efecto, los esfuerzos de la Reserva Federal por contener el tamaño del déficit fiscal de los Estados Unidos, el cual coincidentemente es igual al gasto de armamentos de ese país, consiste en elevar la tasa de descuento de los créditos de la Reserva Federal al Gobierno, con lo cual se presiona para que la banca privada eleve la tasa preferencial, la cual, si bien encarece el costo del dinero, desestimula su demanda y contiene la inflación, es contradictoria con los afanes de recuperación económica de dicho país. Estos cambios continuos y súbitos en el precio del dinero en los mercados norteamericanos (*Prime Rate*) y de Londres (*Libor*), y la necesidad de la banca privada de protegerse frente a tales fluctuaciones, determinó en 1971 la creación de un instrumento crediticio novedoso, el "*Floating Rate Note*" (*FRN*), el cual permite que los créditos se contraten sobre una tasa básica cualquiera de las dos señaladas, y se establezca un margen de riesgo sobre ella (1).

La rápida elevación de las tasas reales de interés, incrementó el costo de la deuda y con ello los países debieron dedicar una mayor parte de sus exportaciones al servicio de la deuda; así un aumento de la tasa de interés de 1 por ciento representa para América Latina un costo adicional de alrededor

(1) La tasa se establece el viernes anterior a la fecha de pago de los intereses por el monto adeudado.

de 2.600 millones de dólares para atender este rubro, sin haberse hecho nuevas contrataciones. Paralelamente, a este proceso y a partir de la crisis de deuda de 1978, en la cual Perú, Jamaica, Zaire y Turquía, no podían afrontar sus compromisos de pago, la banca privada cambia su estrategia crediticia para reducir sus riesgos y concentra sus operaciones en créditos de corto plazo (Ver Gráfico N.º 1), el resultado obvio de esta práctica fue un aglutinamiento de los vencimientos de los créditos de mediano y largo plazo con aquellos de corto plazo, lo cual condujo a que, a partir de agosto de 1982, se iniciara la crisis generalizada de la deuda latinoamericana (1).

CUADRO N.º 4

TASAS DE INTERES LIBOR Y PRIME RATE

Promedios anuales

	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 (c) (June)
Tasa Libor (a)	8,34	6,90	8,85	12,09	14,19	16,78	13,16	10,2	11,4
Prime Rate (b)	7,91	7,86	9,09	12,66	15,19	18,86	14,86	11,0	13,0

(a) Fondo Monetario Internacional – International Financial Statistics.

(b) World Financial Markets.

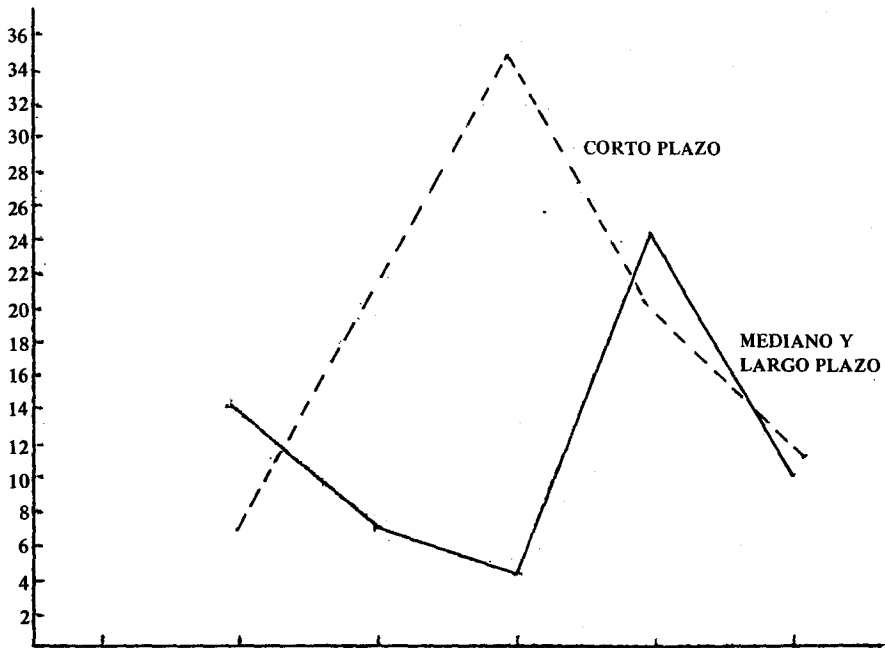
(c) Perú. Banco Central de Reserva.

(1) Ver: Ffrench Davis, Ricardo: "El problema de la deuda externa en América Latina", BID-INTAL, junio 1983, Buenos Aires.

GRAFICO N.º 1

EVOLUCION DE LOS CREDITOS PROVENIENTES DE LA BANCA AMERICANA

(Tasas de crecimiento)



FUENTE: *Banco de Pagos Internacionales, Basilea.*

Finalmente, hay que señalar que actualmente los créditos externos para los países de América Latina, y entre ellos del Grupo Andino, se encuentran suspendidos, lo que sumado al alto servicio de la deuda está produciendo una salida neta de capitales estimada para el GRAN en 3.960 millones de dólares en 1983. La transferencia neta de fondos de crédito externo público ha sido negativa para casi todos los países andinos, así por ejemplo, en 1983 en Bolivia la salida de recursos por concepto de servicios de la deuda fue superior a los desembolsos de préstamos, esta cifra descendió en 214 millones para Ecuador y 251 millones para Perú.

Todo este conjunto de cosas determinaron que, con la excepción de Colombia, los demás países hayan tenido que efectuar renegociaciones en su deuda, tanto con la banca privada como con proveedores oficiales. Dichas operaciones de refinanciamiento han estado sujetas a "programas de ajuste" convenidos con el Fondo Monetario Internacional y a través de los cuales se busca corregir los desequilibrios externos e internos, principalmente mediante la contracción de la demanda agregada.

C. PERFIL DE LA DEUDA EXTERNA DE LA SUBREGION ANDINA

1. Evolución y Estructura de la Deuda

El total de la deuda de los países andinos fue de 64.885 millones de dólares en 1983, habiendo crecido en el período 1978-1983 a una tasa de 17,2 por ciento promedio anual, distinguiéndose dos momentos diferentes en su evolución: entre 1978-1981 en que crece a casi el 18,7 por ciento y entre 1981 y 1983 cuando la velocidad del crecimiento se reduce al 9,6 por ciento anual (Ver Cuadro N.º 5).

CUADRO N.º 5

GRAN: ESTADO DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

(Miles de US\$ dólares y porcentajes)

	1978	%	1981	%	1982	%	1983	%
Bolivia (1)	1.761	5	2.617	5	2.658	5	3.163	5
Colombia (2)	4.396 (a)	13	7.890	14	9.410	16	10.170(*)	16
Ecuador (3)	2.975	8	5.868	11	6.187	10	6.688	10
Perú (4)	9.324	27	9.638	18	11.097	18	12.864	20
Venezuela (5)	16.383	47	28.377	52	30.479	51	32.000	49
TOTAL	34.839	100	54.390	100	59.831	100	64.885	100

FUENTES:

(1) Banco Central de Bolivia: FINEX.

(2) Boletín de asuntos económicos. Banco de Bogotá, mayo de 1984

(3) Banco Central del Ecuador.

(4) Banco Central de Reserva del Perú.

(5) CEPAL: Notas preliminares de la Economía de América Latina 1983, Santiago, 1984.

(*) Saldo a junio de 1983.

(a) Deuda privada estimada en 1.500 millones de dólares.

El país cuyo endeudamiento subió más en el primer período fue Ecuador con una tasa media de crecimiento del stock de su deuda de 32,4 por ciento en 1978–1981, seguido por Colombia con 26,5 por ciento de crecimiento anual; Venezuela con 24,4 por ciento y Bolivia con 16,2 por ciento. Cabe señalar que Perú fue el país que menos crédito recibió entre 1978 y 1981, producto de la refinanciación del 78 y de la incertidumbre que provocó el proceso de cambio de Gobierno.

En el segundo momento, el país que más créditos recibió dentro de GRAN fue Perú, cuyo stock creció al 16,7 por ciento como efecto, fundamentalmente en 1981, de la apertura de créditos de organismos multilaterales y de la banca privada internacional. Le siguió Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela (Ver Cuadro N.º 6).

CUADRO N.º 6

EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL

(Tasas de crecimiento promedio anuales)

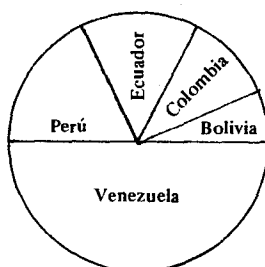
	1978/1981	1981/1983
Bolivia.	16,2	10,4
Colombia.	26,4	14,4
Ecuador.	32,4	6,9
Perú	1,1	16,7
Venezuela	24,4	6,4
GRAN.	18,4	8,3

FUENTE: (Como en Cuadro N.º 5).

La deuda externa del GRAN en 1983 tiene la siguiente estructura: el 49 por ciento del total la tiene Venezuela seguido por Perú con el 21 por ciento, Colombia con el 16 por ciento, Ecuador con el 10 por ciento y Bolivia con el 6 por ciento. Esto no contrasta con la distribución existente en 1978. Quizá lo único destacable es que mientras en la Subregión todos los países en general mantuvieron proporcionalmente sus stocks de deuda casi constantes, el Perú se endeudó más (Ver Gráfico N.º 2).

GRAFICO N.º 2

ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL DEL GRUPO ANDINO EN 1983



2. Fuentes

En cuanto a la composición de la deuda por fuente de origen se observa que mientras en 1972 la mayoría de los préstamos provenían de fuentes oficiales, multilaterales y bilaterales, a partir de 1978, esta situación cambia y las fuentes principales de financiamiento pasan a ser la banca privada y el mercado de bonos (Ver Cuadro N.º 7). Así, el monto adeudado a estos últimos se ha multiplicado por un factor de 40 entre 1972 y 1983, en tanto que los créditos de desarrollo de los organismos multilaterales lo hicieron por cuatro veces y las contrataciones con gobiernos se quintuplicaron (Ver Cuadro N.º 8).

CUADRO N.º 7

GRAN: ESTRUCTURA DE LA DEUDA POR FUENTE DE ORIGEN

(Porcentajes)

	1972	1978	1983
Multilaterales	25	13	9
Bilaterales	27	21	12
Proveedores	27	13	6
Banca Privada y Bonos	19	53	73
TOTAL GRAN	100	100	100

FUENTE: (Como en Cuadro N.º 5) .

El cambio en las fuentes de origen del endeudamiento para cada uno de los países del Grupo Andino puede observarse en el Gráfico N.º 3 .

CUADRO N.º 8

GRAN: DEUDA PUBLICA Y PRIVADA GARANTIZADA, A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO (*) () (***)**

(por fuente)

	1972	1978	1983
Multilaterales	1.364	2.615	5.235
Bilaterales	1.462	4.254	6.717
Proveedores	1.463	2.458	3.217
Banca y Bonos	1.033	10.627	41.664
TOTAL GRAN	5.322	19.954	56.833

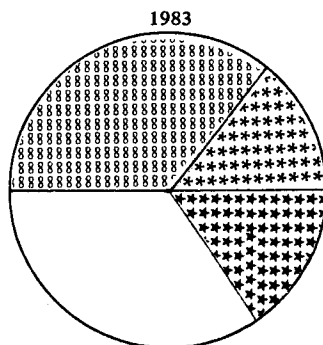
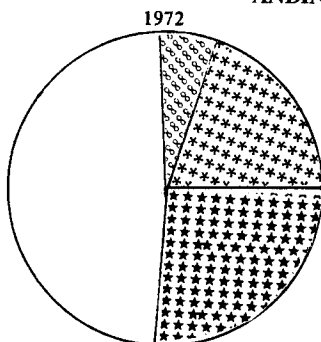
(*) Perú, únicamente Deuda Pública de Mediano y Largo Plazo.

(**) Colombia, datos a junio de 1983, Deuda Pública de Mediano y Largo plazo.

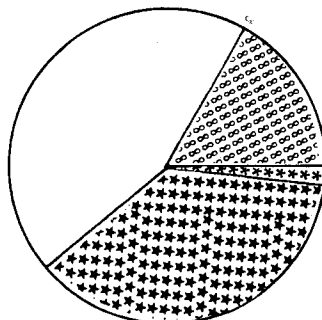
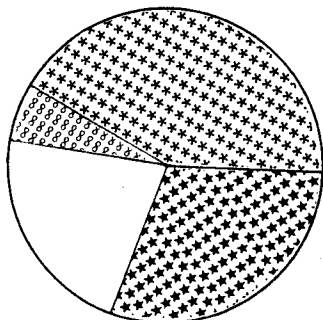
(***) Venezuela, estimado sobre la base de la estructura de 1978.

GRAFICO N.º 3

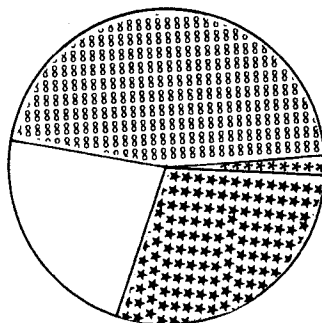
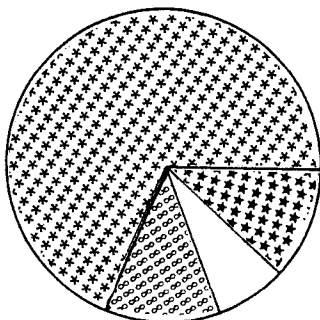
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA DEUDA EXTERNA
ANDINA, SEGUN FUENTES



BOLIVIA



COLOMBIA



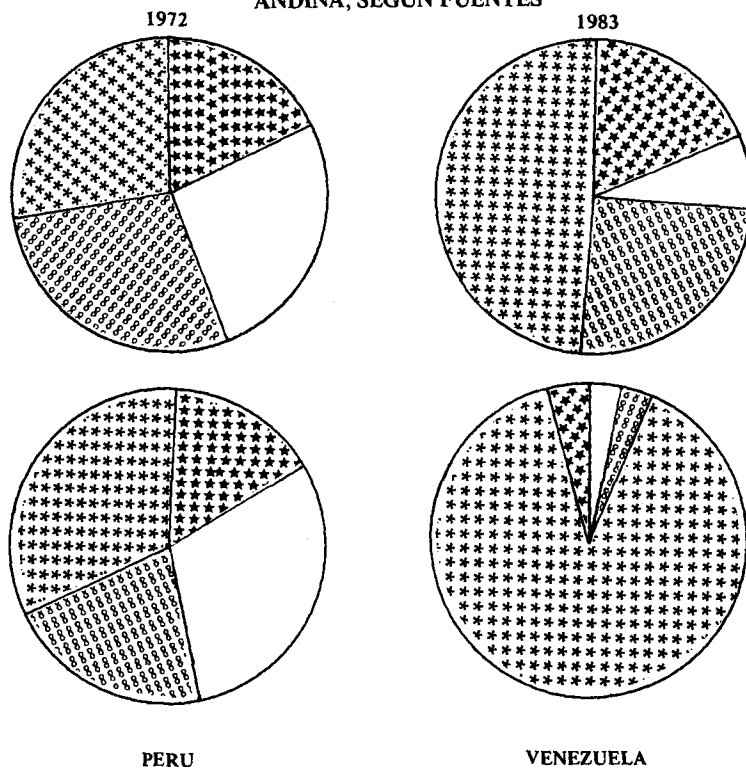
ECUADOR

★★★★★★★★ = MULTILATERAL
 □ = BILATERAL

○○○○○○○○○○ = PROVEEDORES
 ★★★★★★★★ = BANCA Y BONOS

GRAFICO N.º 3

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA DEUDA EXTERNA
ANDINA, SEGUN FUENTES



★★★★★★★★ = MULTILATERAL
 = BILATERAL

OO OO OO OO OO OO OO OO = PROVEEDORES
 ★★★★★★★★ = BANCA Y BONOS

3. Plazos

Los plazos de los vencimientos de la Deuda Pública Externa se han reducido entre 1970 y 1981, años para los cuales existe información. Para el GRAN en su conjunto se incrementa la proporción de créditos menores de 5 años en ese período en un 7,7 por ciento, lo cual no es significativo. Sin embargo, al detallar el análisis por países observamos que la deuda hasta de 5 años plazo se incrementó para Bolivia en un 109 por ciento, para Colombia en un 46 por ciento, Venezuela 43 por ciento, Ecuador 18 por ciento y para Perú disminuyó en un 10 por ciento (Ver Cuadro N.º 9).

La explicación del comportamiento diferente de Perú fue el cierre del crédito de la Banca Comercial Internacional en 1977, el cual se reabre en 1981 pero en condiciones de corto plazo.

Los créditos que estaban entre 5 y 10 años se incrementan para el GRAN en un 29 por ciento, siendo Colombia el país en que más se incrementan, 72 por ciento, seguido por Perú con 40 por ciento.

Inversamente los créditos mayores de 10 años de plazo se contrajeron en un 60 por ciento. Para Venezuela bajaron en 88,7 por ciento; para Ecuador 53 por ciento, para Colombia 51 por ciento; para Bolivia 38 por ciento y para Perú 15 por ciento.

CUADRO N.º 9

GRUPO ANDINO: ESTRUCTURA DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA PENDIENTE SEGUN PLAZOS DE VENCIMIENTO 1970-1981 (1)

(Porcentajes sobre la base del saldo pendiente a fines de año)

	HASTA 5 AÑOS		ENTRE 5 Y 10 AÑOS		MAS DE 10 AÑOS	
	1970	1981	1970	1981	1970	1981
Bolivia	20,7	43,3	19,3	20,0	60,0	36,7
Colombia	24,1	35,2	22,5	38,8	53,4	26,0
Ecuador	42,4	49,9	26,3	33,5	34,3	16,6
Perú	60,7	54,9	21,1	29,7	18,2	15,4
Venezuela	50,7	72,6	26,1	24,8	23,2	2,6
Promedio GRAN .	46,3	49,9	24,4	31,4	30,0	18,8

(1) Deuda contraída por Organismos Públicos y por Entidades Privadas con garantía gubernamental pagadera en moneda extranjera y con plazo de vencimiento superior a un año. Incluye la parte no desembolsada a fines de año. No incluye la deuda externa contraída por entidades privadas sin garantía del Estado.

FUENTE: BID. Documentos oficiales de los países Miembros y el Banco Mundial.

De lo dicho se desprende que los países más afectados por el reemplazo de los créditos mayores de 10 años por créditos de entre 5 y 10 años son Venezuela y Bolivia.

Hay que señalar que estos cambios no solamente han acortado los plazos en los cuales se debe servir la deuda, sino sobre todo han encarecido los costos de la misma. En efecto, como es conocido, mientras que las condiciones financieras que normalmente prevalecen en las operaciones con la Banca de Desarrollo (créditos multilaterales y de gobierno), establecen una tasa de interés fija, generalmente igual o menor a la tasa internacional y se conceden períodos de gracia de hasta 5 años con plazos de amortización de más de 10 años. Cuando se contrata con la banca privada, la tasa de interés se establece mediante el *"Floating Rate Note"*, los períodos de gracia son sólo de hasta 2 años y los plazos fluctúan entre 5 y 10 años.

4. Servicio de la deuda

La combinación de la reducción de los plazos con el incremento de la proporción de la deuda contratada con la banca privada, la cual de hecho es más costosa, explica que en el GRAN el servicio de la deuda como proporción de las exportaciones se haya triplicado entre 1978 y 1983, pasando de una relación de 16,9 por ciento a 54,2 por ciento tal como se señala en el (Cuadro N.º 10). Los siguientes aspectos subyacen como causas principales:

a) El crecimiento sustantivo del endeudamiento entre 1978 y 1983 prácticamente duplicó la deuda de la región de US\$ 34.839 millones de dólares a US\$ 64.885 millones.

b) La caída del nivel de crecimiento de las exportaciones regionales desde una tasa de 22 por ciento de crecimiento promedio anual en el período 1978-1981 a una contracción de 7,7 promedio anual en el período 1981-1983 (Ver Cuadro N.º 11).

c) El incremento de la tasa de interés internacional (LIBOR) de una media de 9 por ciento en 1978 a una máxima promedio de 17,8 por ciento en 1981, que posteriormente se redujo a un 10,5 por ciento pro-

medio en 1983. Son las tasas de interés reales más altas de las últimas décadas (Ver Gráfico N.º 4). Un alza del 1 por ciento en el LIBOR cuesta a la Subregión 475 millones de dólares en 1983, (1) lo que equivale al 2 por ciento de las exportaciones del GRAN.

d) El deterioro general de los términos de intercambio para varios países de la región. Entre 1977 y 1983 los términos de intercambio para Colombia se deterioraron en un 66 por ciento, para Perú en un 6 por ciento, para Ecuador en 4 por ciento, Venezuela, en cambio observó una mejora de 31 por ciento y Bolivia de 9 por ciento (Ver Cuadro N.º 13). Para el GRAN en su conjunto, los términos de intercambio cayeron en un promedio simple en 7,2 por ciento.

CUADRO N.º 10

SERVICIO DE LA DEUDA COMO PROPORCION DE LAS EXPORTACIONES

(Porcentaje)

	1978	1981	1983
Bolivia	55,8	30,7	68,2(*)
Colombia	13,2	20,7	28,5
Ecuador	35,0	83,7	123,8(**)
Perú	38,5	54,0	60,3
Venezuela	8,2	15,3	46,6
GRAN	16,9	26,3	54,2

(*) Servicio estimado a diciembre en 908 millones de dólares, sobre la base de servicio enero/junio.

(**) Antes de la renegociación de la deuda.

FUENTE: Bancos Centrales como en Cuadro N.º 5 y Cuadro N.º 11.

(1) Estimado sobre la base del saldo de la deuda contraída con la banca privada y bonos, la cual como se dijo se contrata a tasa variable.

CUADRO N.º 11

GRAN: EXPORTACIONES (FOB) DE BIENES

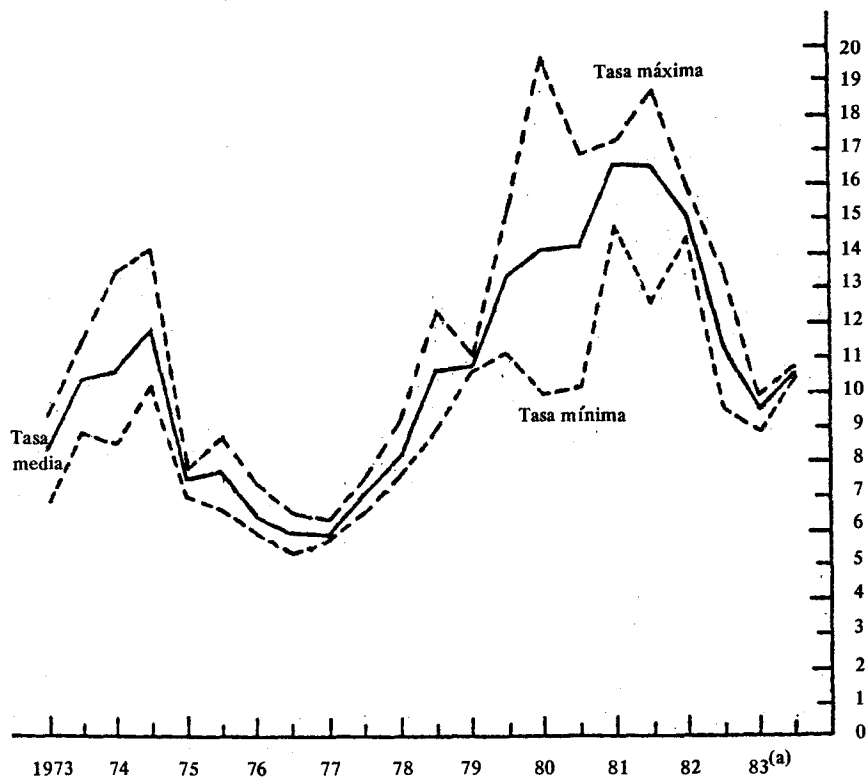
(Millones de US\$)

	1978	1981	1982	1983
Bolivia.	627	909	828	790
Colombia.	3.038	3.219	3.300	3.180
Ecuador.	1.557	2.554	2.334	2.370
Perú.	1.820	3.249	3.230	2.970
Venezuela.	9.178	19.963	16.365	14.660
GRAN.	16.200	29.894	25.987	23.970

FUENTE: CEPAL, *Balance Preliminar*, Op. Cit.

GRAFICO N.º 4

TASA LIBOR DE SEIS MESES



FUENTE: Morgan Guaranty Trust Company of New York, *World Financial Markets*, varios números
(a) julio y agosto.

En el (cuadro N.º 12) se observa claramente la pérdida de valores de las principales exportaciones andinas: en efecto si a los volúmenes exportados en 1983 se los multiplica por los precios vigentes en 1980, se obtiene un descenso cercano a los 2.000 millones de dólares.

En relación a sus propias exportaciones, el país con mayor servicio en 1978 fue Bolivia con 56 por ciento. Esto condujo a que refinanciara su deuda con la banca privada internacional en 1981. Más tarde, en 1982, Ecuador y Perú fueron al Club de París en 1983 buscando la refinanciación de los montos adeudados a gobiernos (1). A pesar de los esfuerzos realizados, Bolivia ostenta una relación de 68 por ciento de servicio de la deuda de las exportaciones en 1983. Perú la redujo a 60 por ciento, en tanto que Colombia la aumentó a 28 por ciento y, en Ecuador, eventualmente hubiera sido de casi 124 por ciento de las exportaciones. Esta relación en Venezuela es de 46,6 por ciento.

La relación deuda desembolsada/PIB para los países de la Subregión, indicador que refleja el nivel real de endeudamiento de un país, señala que Venezuela es el país que muestra la situación más extrema, en tanto que Colombia, la menor (Ver Cuadro N.º 14).

Bolivia, que fue el país más endeudado en 1978 con el 60 por ciento del PIB, pasa a un segundo lugar en 1983, Perú no muestra mayor variación. Ecuador es el tercer país más comprometido en el GRAN seguido

(1) CEPAL. "Políticas de ajuste y renegociación de la Deuda Externa". 1984.02.21. Op. Cit.

por Perú y Colombia (Ver Cuadro N.º 14). La relación entre intereses totales y las exportaciones se muestra en el (Cuadro N.º 15). Bolivia y Perú son los países que presentan una incidencia mayor, seguidos por Ecuador, Colombia y Venezuela (Ver Cuadro N.º 15).

El volumen del total de la deuda y su tendencia de crecimiento, el comportamiento de las exportaciones y las fluctuaciones en las tasas de interés internacionales, constituyen las causas principales del crecimiento de este indicador.

En síntesis, es la evolución negativa de los ingredientes, obtención de crédito nuevo, refinanciación de la deuda a costos altos, comportamiento de las exportaciones y elevación de las tasas de interés internacionales las que determinan las variaciones de este índice. Vale la pena señalar, aunque es evidente, que la composición de los acreedores, según sea mayor la proporción de bancos privados o agentes oficiales multilaterales o bilaterales hará que el efecto de las fluctuaciones de las tasas de interés internacionales sean más sentidas en la economía. Esto apuntaría a que Venezuela sea el país más afectado por las fluctuaciones internacionales al ser el que más crédito debe a la banca privada, seguido por Ecuador.

Para concluir, anotemos que Colombia gasta en intereses 179 por ciento más en 1983 que en 1978, en relación a las exportaciones; Venezuela gasta 171 por ciento más; Bolivia 179 por ciento; Ecuador 147 por ciento y Perú 48 por ciento. Colombia y Venezuela, se sugiere, tienen las deudas más costosas.

CUADRO N.º 12
GRUPO ANDINO
VARIACION DE LOS INGRESOS DE EXPORTACION POR DESCENSO DE PRECIOS
(Millones de dólares)

	Participación sobre el Total Exportado (79-81)	1983 (A)		1983 (B)		Diferencia (A) - (B) (Pérdida) Millones US\$	
		VOL. 83' (10 ³ TM)	Precio 83' (US/TM)	Millones US\$	VOL. 83' (10 ³ TM)	Precio 80' (US/TM)	Millones US\$
Bolivia							
Sn. Concentrados . .	(13,4)	4,5	12 504,5	46,8	4 545	16 762,8	76,2
Sn. Metal.	(23,1)	14 455	12 596,7	194,7	15 455	16 795,6	262,2
Gas Natural (*) . . .	(21,3)	2 375 300	0,171	406,2	2 375 300	0,108	256,5
							- 19,4
							- 67,5
							+ 149,7
							(+ 62,8)
Colombia							
Café.	(60,0)	540	3 232,7	1 745,7	540	3 942,3	2 128,8
							-383,1
							(-383,1)
Ecuador							
Banano.	(62,0)	800	235,1	188,1	800	255,5	204,4
Petróleo	(10,0)	4 992,4	276,9	1 382,4	4 992,4	373,7	1 865,7
							- 16,3
							-483,3
							(-499,6)
Perú							
Cobre.	(19,3)	360	1 568,5	564,7	360	2 148,6	773,5
Piombo	(9,8)	230,7	1 248,5	288,0	230,7	2 487,0	573,8
Zinc.	(5,4)	1 093,6	285,3	312,0	1 093,6	475,5	520,0
Hierro	(2,5)	4 557,0	15,8	72,0	4 557,0	16,5	75,2
Petróleo (**)	(20,3)	20 377	26,5	540,0	20 377	35,3	719,3
H.P.	(4,9)	350	442,2	84,2	350	460,6	161,2
							- 77,2
							(-963,3)
Venezuela							
Petróleo	(95,7)	56 140,5	250,6	14 069,0	56 140,5	255,5	14 343,9
							-274,9
							(-274,9)
TOTAL.							(-2 058,1)

(*) En miles de metros cúbicos.

(**) En miles de barriles.

FUENTE: BID-INTAL. Indicadores del Sector Externo, hojas de Situación; Banco Central de Reserva del Perú y varios.

CUADRO N.º 13

TERMINOS DEL INTERCAMBIO

AÑO BASE: 1970

	1977	1981	1983
Bolivia.	120	139	131
Colombia.	190	88	114
Ecuador.	195	220	187
Perú	102	107	96
Venezuela	345	513	454

FUENTE: CEPAL, *Balance preliminar 1983*.

CUADRO N.º 14

DEUDA DESEMBOLSADA TOTAL COMO PROPORCION DEL PIB

(Porcentajes)

	1978	1981	1983
Bolivia.	60,0	57,9	58,4
Colombia.	13,8	17,8	17,4
Ecuador.	37,4	44,1	43,5
Perú	37,5	31,0	40,8
Venezuela	49,8	66,1	61,8
GRAN.	39,7	43,4	44,2

FUENTE: CEPAL. *"Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa"*, Santiago, febrero 1984.

CUADRO N.º 15

INTERESES SOBRE EXPORTACIONES

(Porcentajes)

	1978	1981	1983
Bolivia.....	13,7	35,5	35,5
Colombia.....	7,7	21,6	21,5
Ecuador.....	10,3	24,3	25,5
Perú.....	21,2	21,8	31,5 (*)
Venezuela.....	7,2	12,7	19,0
GRAN.....	12,0	23,2	26,6

(*) Proyección antes de la refinanciación de 1983.

FUENTE: CEPAL. "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa". Santiago, febrero 1984.

D. ANALISIS COMPARATIVO DE LA SITUACION DE LA DEUDA DEL GRUPO ANDINO CON LA DE OTROS PAISES

En 1983, la deuda total de América Latina 318.145 millones de dólares, era aproximadamente la mitad de la deuda externa internacional, de ella el 66 por ciento correspondía a Argentina, México y Brasil y el 20 por ciento a los países del Grupo Andino.

La deuda de los tres países antes mencionados es, en promedio, más del triple que la de los países andinos. Entre 1978 y 1983 el saldo de la deuda de Argentina, Brasil y México se multiplicó por 2,6 veces; siguiendo la misma tendencia, aunque en menor velocidad, la deuda del GRAN creció en 1,8 veces.

CUADRO N.º 16

AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA TOTAL

(Millones de dólares y porcentajes)

	1978	%	1983	%
Argentina.	11.138	8	42.000 (a)	13
Brasil	43.329	32	83.000 (a)	26
México	29.783	22	85.000 (a)	27
Subtotal	84.310	62	210.000	66
GRAN (1)	33.325	25	64.885	20
RESTO	17.689	13	43.260 (a)	14
TOTAL	136.838	100,0	318.145	100,0

(a) Estimaciones de la CEPAL, a diciembre de 1983.

(1) Ver Cuadro N.º 5.

FUENTE: CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1983, Santiago de Chile.

Correlativamente a esta rápida expansión de las deudas, el servicio que por ello debe hacerse ha crecido a una velocidad mayor, tanto por el incremento en las tasas de interés, por el aglutinamiento de los vencimientos en el corto plazo como por la reducción de las exportaciones.

En 1978, la proporción del servicio de la deuda en las exportaciones alcanzó el 56 por ciento para Argentina, Brasil y México, mientras fue de 17 por ciento para los del GRAN. En 1983 las cifras llegan a los dramáticos niveles de más de 97 por ciento para los países primeramente nombrados y 54 por ciento para los del GRAN.

CUADRO N.º 17

SERVICIO DE LA DEUDA COMO PROPORCION DE LAS EXPORTACIONES

(Porcentajes)

	1978	1983
Argentina (1)	41,6	149,4
México (1)	59,3	82,4
Brasil (1)	66,3	59,3
Promedio	55,7	97,1
GRAN (2)	16,9	54,2

(1) FUENTE: *BID, External Debt and Economic Development in Latin America. Cuadros A1.101 A1.109, Washington, January 1984 y Cuadro N.º 1.*

(2) Ver Cuadro N.º 10.

Como resultado de lo anterior, la capacidad de importación se ha visto sensiblemente reducida. Adicionalmente las políticas de ajuste económico

han buscado resolver el problema del desequilibrio de la balanza de pagos, mediante la reducción de la demanda agregada. Esto ha resultado en que las importaciones de los tres países grandes hayan caído entre 1981 y 1983 en un 50 por ciento y para los países del **GRAN** en 38,6 por ciento.

CUADRO N.º 18

AMERICA LATINA: IMPORTACIONES (FOB)

(Millones de dólares)

	1981	1983
Argentina	8.432	4.000
Brasil	22.091	15.400
México	24.088	7.700
Subtotal	54.561	27.100
GRAN	23.730	14.560
Resto América Latina	20.121	13.350
TOTAL	98.412	55.010

FUENTE: CEPAL, "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa", Santiago, febrero 1984 (Cuadro N.º 14).

El efecto de estos procesos ha determinado una brusca caída en el Producto Interno Bruto de América Latina, -2,3 por ciento entre 1981 y 1983 y -3,8 por ciento para el conjunto del **GRAN** (Ver Cuadro N.º 19).

CUADRO N.º 19

EVOLUCION DEL PIB GLOBAL

(Tasas anuales de crecimiento)

	1980	1981	1982	1983
GRAN (1)	2,1	2,1	0,4	-4,2
América Latina (2)	5,8	1,5	-1,0	-2,8

FUENTE: (1) *JUNAC. Unidad de Informática.*
 (2) *CEPAL, Políticas de Ajuste... Op. Cit.*

Resulta así paradójico que mientras los saldos de la deuda crecen aceleradamente, la producción de los países caiga en forma drástica, todo lo cual sugiere que el nuevo endeudamiento antes que servir a la promoción del desarrollo está utilizándose en servir deudas anteriores. Debe notarse que por los tamaños de las economías de Argentina, Brasil y México, el total adeudado sobre el PIB resulta menor que para los países del GRAN.

CUADRO N.º 20

AMERICA LATINA: DEUDA TOTAL COMO PROPORCION DEL PIB

(Porcentaje)

	1978	1983
Argentina.	19,4	41,1
Brasil	22,3	31,6
México	23,4	33,0
Subtotal	21,7	35,2
 GRAN.	 39,7	 44,2
 TOTAL.	 26,3	 35,7

FUENTE: *CEPAL. Políticas de Ajuste... Op. Cit.*

En cuanto a la composición del endeudamiento por fuentes de origen, se observa en 1983, la participación mayoritaria de los créditos con fuentes privadas, 90 por ciento para Argentina, Brasil y México y 79 por ciento para el Grupo Andino.

CUADRO N.º 21

ESTRUCTURA DE LA DEUDA POR FUENTE DE CREDITO EN 1983

(En porcentajes)

	GRAN (1)	ABRAMEX (2)
Multilaterales	9	5
Bilaterales	12	5
Privados.	79	90
TOTAL	100,0	100,0

FUENTE: (1) BID: "External Debt and Economic Development in Latin America". 1984, Elaboración propia.
(2) Bancos Centrales de la Subregión (Ver Cuadro N.º 5).

Correspondiente a este proceso, los plazos de vencimiento de la deuda están concentrados en períodos menores de 10 años, anotándose que los países mayores prácticamente no tienen créditos de más de 10 años, en tanto que para el Grupo Andino las deudas a más de 10 años plazo constituyen más de un 20 por ciento.

CUADRO N.º 22

ESTRUCTURA DE LA DEUDA PUBLICA SEGUN PLAZOS DE VENCIMIENTO
1970 - 1981

	Hasta 5 años		Entre 5 y 10 años		Más de 10 años	
	1970	1981	1970	1981	1970	1981
Argentina	58	50	23	40	19	10
Brasil	40	50	21	41	39	8
México	56	59	25	35	19	6
GRAN	46	50	24	31	30	19
ACUMULATIVO	46	52	23	35	32	12

FUENTE: CEPAL, *Políticas de Ajuste... Op. Cit.* (Cuadro N.º 9).

Por último, el costo de la deuda, visto como la relación entre los intereses pagados y las exportaciones, se ha incrementado por todas las razones señaladas anteriormente. La deuda de los tres países mayores es proporcionalmente más grande que las del GRAN, porque su crédito es fundamentalmente bancario. En efecto, los tres países pagaron en 1983 el 46,6 por ciento de las exportaciones solamente en intereses, mientras que los países del GRAN pagan sólo el 26,6 por ciento. Esto significa, en términos relativos, que los países primeramente señalados tuvieron un elevamiento de los costos en relación a las exportaciones mayor que el experimentado en el GRAN.

CUADRO N.º 23

AMERICA LATINA: INTERESES COMO PROPORCION DE LAS EXPORTACIONES

(Porcentajes)

	1978	1983
Argentina	9,5	56,9
Brasil	24,1	40,7
México	23,8	42,2
Subtotal	18,9	46,6
GRAN	12,0	26,6
RESTO AMERICA LATINA	6,8	22,7
TOTAL	15,5	35,0

FUENTE: CEPAL, *Políticas... Op. Cit.* (Cuadro N.º 8).

E. ACUERDOS RENEGOCIADOS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

ASPECTOS INSTITUCIONALES

Las características del proceso de refinanciación de la deuda externa de un país han sido expuestas en diversas publicaciones del Fondo Monetario Internacional y la UNCTAD (1). La CEPAL ha publicado recientemente (2) un informe del sector externo de América Latina que hace referencia a la situación de las negociaciones emprendidas por países de la región desde el segundo semestre de 1982, por lo que en esta sección se pasará revista brevemente al *modus operandi* de dichas refinanciaciones.

a) En primer lugar, los acreedores exigen que la refinanciación de la deuda externa sea precedida por un acuerdo con el FMI. Normalmente es posible renegociar la deuda externa al mismo tiempo que se discute con el FMI, pero es condición previa al desembolso de dinero fresco de los bancos y/o de la firma del convenio de refinanciación, la seguridad de la firma de un acuerdo con el FMI. El propósito de la participación del FMI es asegurar que el país deudor adopte medidas que fortalezcan su capacidad de pago mediante la adopción de un programa económico-financiero que reduzca su desequilibrio en el sector externo. Esto generalmente significa que el país debe implementar también medidas de orden interno que se orienten a una reducción de la demanda agregada.

b) La segunda característica de un proceso de refinanciación de la deuda externa es que sea integral. Por esto se entiende que el país deudor debe llevar a cabo no sólo un programa con el FMI y refinar la deuda bancaria, sino además trata de involucrar a los acreedores oficiales (ya sea créditos directamente otorgados por los gobiernos o garantizados por alguna de sus agencias de exportación).

(1) UNCTAD; *Review of Arrangements concerning debt problems*. TD/B/945, 25 march 1983. IMF; *Recent Multilateral debt restructuring with official and bank creditors*, Washington D.C. December 1983.

(2) CEPAL; *Las relaciones económicas internacionales y la Cooperación Regional en América Latina*. E/CEPAL/SES, 20/G. 18 marzo 1984.

Los acreedores oficiales generalmente (pero no siempre) se agrupan en el denominado **Club de París**. El ejercicio de refinanciación reúne al país deudor y a aquellos acreedores oficiales que deseen participar, que en la práctica se refiere a los países miembros de la Organización por la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE).

Dependiendo de las características de la deuda, puede ser necesario re-financiar con otros acreedores tales como proveedores privados importantes sin seguro de crédito a la exportación y otros países tales como los socialistas.

En el caso de los acreedores oficiales lo usual es trabajar con ellos a través del llamado "**Club de París**". Este foro se estableció en 1956 cuando un grupo de países europeos refinanció la deuda externa de la Argentina. El Club de París lo preside el Director General del Tesoro de Francia y está conformado básicamente por los países miembros de la OECD, pero en sus reuniones pueden asistir otros países. Con un enfoque pragmático y de gran flexibilidad no tiene reglas escritas preestablecidas, pero sí hay reglas no escritas y las solicitudes se canalizan tomando en cuenta las circunstancias propias de cada país; si bien se suele tomar en cuenta casos precedentes.

El funcionamiento en sí de la reunión del Club de París es el siguiente: a través del Tesoro francés se solicita una reunión de acreedores de la deuda oficial y/o con garantía de seguro a la exportación. La reunión es convocada en una fecha mutuamente convenida y cada país sufraga el costo de su asistencia. Los acreedores son representados por funcionarios de sus organismos de seguro de crédito a la exportación y de sus Ministerios de Finanzas. El país solicitante envía una delegación compuesta por funcionarios de su Banco Central y Ministerio de Finanzas, y proporciona información acerca de su programa económico—financiero incluyendo proyecciones de la balanza de pagos y del servicio de la deuda externa que se expone ante la concurrencia.

A la reunión, que por lo general no toma más de dos días, asisten también en calidad de observadores representantes de organismos internacionales tales como el FMI, el BIRF, la UNCTAD, la OECD, el BID y el FAR. El Viceministro de Finanzas francés actúa como moderador entre los dos grupos negociando una fórmula de arreglo que incide sobre puntos tales como:

- Período de consolidación.
- Fecha de corte de los créditos a ser financiados.
- Proporción de la deuda a ser refinanciada.
- Plazo de las negociaciones.
- Acuerdo y opinión del FMI.
- Que no haya repudio de deudas.
- Que no se renegocie deuda ya renegociada.

Los acreedores discuten en una sesión cerrada las condiciones que otorgarán al solicitante y tras comunicar su decisión firman con los representantes del país deudor un Acta conjunta. En dicha Acta se establece el marco general de la refinanciación y sirve como punto de partida para que cada acreedor inicie negociaciones bilaterales en las cuales se determina con exactitud el monto de las acreencias involucradas y la tasa de interés. Este proceso es muy lento y laborioso y su duración puede ser entre 6—9 meses, dependiendo del número de acreedores, de la disponibilidad de estadísticas exactas y de la determinación de la tasa de interés.

En 1983 se llevaron a cabo 9 ejercicios en el Club de París de los cuales tres eran de América Latina (Costa Rica, Ecuador y el Perú).

c) Una tercera característica de los procesos de renegociación de deuda externa es que se utilice el mismo marco institucional con cada tipo de acreedor. En el caso de la banca privada internacional esto significa operar a través de un Comité Negociador que representa a los centenares de bancos acreedores. Un banco líder asume la responsabilidad de negociar a nombre de todos los bancos acreedores y para ello se elige a bancos del Comité Asesor para que lleven a cabo tareas de seguimiento y control en áreas específicas tales como los créditos de corto plazo, la provisión de dinero fresco, los créditos "*a forfait*", temas legales y relaciones con organismos internacionales, especialmente el FMI.

Por lo general la refinanciación de la deuda con la banca privada internacional es la prioritaria para los países deudores dada la importancia del monto involucrado y la necesidad de mantener las líneas de corto plazo.

La refinanciación de la deuda bancaria ha estado caracterizada por un deterioro de las condiciones de endeudamiento, pues se ha aplicado a todos los países de la región similares condiciones sin que se haya tomado realmente en cuenta la capacidad de pago de cada país (1).

Un fenómeno nuevo en esta voragine de refinanciaciones es el otorgamiento de "préstamos puente", o sea desembolsos otorgados por un grupo de bancos, organismos multilaterales como el Banco de Pagos Internacionales o por el Tesoro de los EE.UU., como adelanto de los recursos que proporcionaría la banca privada internacional y la apertura de líneas de crédito. Tales fueron los casos de Argentina, Brasil, México y Perú.

ASPECTOS ECONOMICOS

El proceso de refinanciación de la deuda externa que se inició en el segundo semestre de 1982 continúa hasta la fecha, y sus principales actores son los países latinoamericanos.

El alivio que la refinanciación de la deuda externa podría proporcionar a las balanzas de pagos de los países deudores presupone el cumplimiento de ciertas condiciones mínimas en la economía mundial, lamentablemente tales condiciones no se han dado. En breve resumen, dichas condiciones eran: el establecimiento de políticas económicas en los países industriales que promuevan la recuperación internacional; el resurgimiento del comercio mundial y un mayor acceso a las exportaciones de los países en desarrollo; y la continuación del flujo de recursos externos de fuentes oficiales y de la banca privada internacional (2).

(1) El deterioro de las condiciones ha hecho que el costo real haya experimentado entre 1981/82 y 1983 incrementos del 44 por ciento para Brasil, 28 por ciento para Cuba, 125 por ciento para Chile, 146 por ciento para el Ecuador, 181 por ciento para México y 9 por ciento para el Perú. Este deterioro se mide a través del incremento de la sobretasa aplicada a la tasa básica.

Ver CEPAL, "Las Relaciones Económicas... Op.Cit.

(2) Recent Multilateral Debt Re-structuring with Official and Bank Creditors, FMI Washington D.C. December 1983.

Si bien los países de la Subregión reconocen la inevitabilidad del rol del FMI, el esfuerzo de cumplir con las medidas de condicionalidad del FMI está llegando a una situación límite por cuanto, como afirma la CEPAL (1), hasta ahora el proceso de ajuste no obstante estar gestando e inclusive sobrepasando los superávits comerciales que perseguía, ha resultado en muchos casos poco eficiente, lo que obliga a efectuar una revisión de estos esquemas. Para ello se ha propuesto la búsqueda de políticas comerciales y financieras que distribuyan en forma más equitativa y gradual los costos del ajuste.

Entre 1982 y 1983, a consecuencia de la crisis externa veintidós países solicitaron la refinanciación de su deuda externa, mientras que en la segunda década de los setenta sólo lo hicieron un promedio de cuatro países por año. Otra característica es el altísimo monto de las moras, retrasos e incumplimientos en los pagos, que a fines de 1982 alcanzaban en todo el mundo a US\$ 18.000 millones comparado con US\$ 6.000 millones en el quinquenio anterior. Estos retrasos se refieren a un total de US\$ 105.000 millones del servicio de la deuda de los países en desarrollo sobre una deuda total de US\$ 614.000 millones.

El costo efectivo de la refinanciación de la deuda externa, definido como la suma de la tasa básica de interés, Prime o Libor (el que sea más alto salvo que se especifique en el contrato) más el margen de riesgo (Spread), más una Comisión básica de refinanciación (Flat) y una Comisión de conversión o compromiso por la firma del convenio, asciende alrededor de 16 1/4 por ciento en América Latina, costo que en términos reales es cerca de 11 puntos superior a la tasa de inflación internacional (Ver Cuadro N.º 24).

(1) CEPAL; *Las relaciones Económicas.... Op-Cit.*

CUADRO N.º 24

COSTO EFECTIVO DE LA REFINANCIACION DE LA DEUDA

(En porcentajes)

	Total	Prime o Libor	Margen	Comisión Flat	Comisión de Conversión o compromiso
Ecuador	16.375	13,0	2,125	0,25	1,00
Perú.	16.125	13,0	2,00	1,25	—
Bolivia	16.125	12 3/8	2,25	1,125	0,375
Brasil	16.875	13,0	1,875	1,50	0,50
Chile	16.250	13,0	2,00	1,25	—
Cuba	15.875	12 3/8	2,25	1,25	—

FUENTE: *Revista del Banco Central de Chile.*

La especial importancia de América Latina en esta crisis se puede apreciar por el hecho que entre 1982 y 1983 quince países de la región iniciaron procesos de refinanciación de su deuda externa por un monto de US\$ 293.000 millones, equivalente al 95 por ciento del total de la deuda a fines de 1982. En lo que se refiere a los países de la Subregión, a fines de 1982 cuatro países iniciaron la refinanciación de su deuda externa por un total de US\$ 51.000 millones equivalente al 85 por ciento de su deuda total.

Durante 1983, a pesar de la desfavorable evolución del comercio exterior, América Latina logró un superávit en el comercio de bienes, redujo su déficit en cuenta corriente y disminuyó su saldo adverso en la balanza de pagos según se puede apreciar en los cuadros 25 y 26, respectivamente. Dicho proceso ocurrió también en los países de la Subregión los que incrementaron su superávit en la balanza comercial de US\$ 6.100 millones a US\$ 8.000 millones entre 1981 y 1983, a la vez que lograron un cambio en el balance negativo en cuenta corriente de US\$1.018 millones a un superávit de US\$ 1.850 millones en el mismo período. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo, el ingreso neto de capitales en la Subregión fue negativo en US\$ 3.960 millones lo que convirtió a la Subregión en un exportador neto de capitales. En el corto período de dos años se han reducido las importaciones en 40 por ciento (de US\$ 24.000 millones a US\$ 14.000) como reflejo de la contracción de la actividad económica y las restricciones de disponibilidad de divisas; como se puede apreciar en el (Cuadro N.º 18). Este esfuerzo de ajuste produjo asi-

mismo una caída del PBI per cápita que fluctuó entre -2,2 por ciento en Colombia al -23,3 por ciento en Bolivia entre 1981 y 1983.

Tomando en cuenta las negociaciones hechas y con el fin de observar el impacto de la deuda en el mediano y largo plazo se ha hecho un breve ejercicio de pronosis a partir de proyectar las tendencias actuales de la situación comercial y financiera de un conjunto de países del Grupo Andino —Bolivia, Perú y Ecuador—. Este ensayo refleja la inviabilidad de que se pueda atender al mismo tiempo el doble propósito de servir la deuda en las condiciones actuales o sea en las renegociaciones, y atender ciertos requerimientos mínimos de crecimiento económico. En efecto, incluso partiendo del supuesto de un más rápido crecimiento de las exportaciones que de las importaciones entre 1984 y 1987 (9 por ciento y 4,5 por ciento respectivamente), la balanza comercial resultante apenas alcanza para cubrir la mitad del servicio de la deuda en el mismo período. Surge entonces la pregunta ¿Cómo se puede atender el otro 50 por ciento si, en las actuales circunstancias, las reservas monetarias alcanzan a uno o dos meses de importaciones, si la misma contracción de estas últimas ha generado una caída del PIB en magnitudes cercanas al 4 por ciento y si, agravando la situación, se encuentran prácticamente suspendidas las corrientes de financiamiento internacional?

Para pagar el servicio de la deuda en estas condiciones y de no mediar transformaciones profundas, los países debieran reducir en los próximos 4 años sus importaciones en cerca de 10 mil millones de dólares, adicionales a una cifra equivalente ya reducida entre 1981 y 1983, esto ocasionaría que el Producto Interno Bruto de estos países sufra caídas más drásticas y que los ingresos per cápita de la población se ubiquen en los niveles de hace más de una década.

Frente a esas perspectivas, obviamente es necesaria una transformación profunda en el actual manejo del problema de la deuda, la cual incluya no sólo los elementos financieros implícitos en la refinanciación (diferentes condiciones tales como intereses, plazos, otros costos, etc.) sino también cambios substanciales en el comportamiento del comercio mundial; que permitan generar los recursos para atender los compromisos externos.

CUADRO N.º 25

GRUPO ANDINO: BALANZA COMERCIAL

(Millones de US\$)

	EXPORTACIONES			IMPORTACIONES			BALANCE		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Bolivia.....	909	828	790	680	429	500	229	399	290
Colombia.....	3.219	3.230	3.180	4.763	5.176	4.720	-1.544	-1.946	-1.540
Ecuador.....	2.544	2.344	2.370	2.362	2.181	1.410	182	153	960
Perú.....	3.249	3.230	2.970	3.802	3.787	2.670	-	557	300
Venezuela.....	19.963	16.365	14.660	12.123	13.166	5.260	7.840	3.199	9.400
GRAN.....	29.884	25.987	23.970	23.730	24.739	14.060	6.154	1.248	8.810
América Latina...	96.811	88.592	87.800	98.412	78.852	55.010	-1.601	9.740	32.790

FUENTE: CEPAL; Estudio Económico de América Latina. Marzo 1984.

CUADRO N.º 26

GRUPO ANDINO: BALANZA DE PAGOS

Millones de US\$

	PAGOS NETOS DE SERVICIOS			PAGOS NETOS DE UTILIDADES E INSTS			BALANCE EN CUENTA CORRIENTE		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Bolivia	215	122	120	340	415	380	- 312	- 121	- 190
Colombia	169	- 11	40	426	580	500	-1.895	-2.291	-1.780
Ecuador	487	450	400	722	773	680	-1.027	-1.070	- 100
Perú	237	213	250	1.020	1.053	1.150	-1.810	-1.823	-1.100
Venezuela	4.004	4.701	2.880	- 574	1.312	1.200	4.026	-3.414	5.020
GRAN	5.112	5.475	3.610	1.934	4.133	3.910	1.018	8.719	1.850
América Latina	11.380	9.645	6.590	27.920	36.810	32.680	40.298	36.328	6.100

CUADRO N.º 26

	MOVIMIENTO NETO DE CAPITALES			BALANCE GLOBAL		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983
Bolivia	319	153	- 250	7	32	- 440
Colombia	2,328	1,647	- 20	433	- 644	-1,800
Ecuador	656	742	40	-371	- 328	60
Perú	1,138	1,753	1,050	-672	- 70	50
Venezuela	-4,047	-4,152	4,780	- 21	-8,166	- 240
GRAN	394	457	3,960	624	9,176	2,490
América Latina	37,896	16,681	3,240	2,402	19,647	2,840

FUENTE: CEPAL: Estado Económico de América Latina. Mayo 1984.

Un escenario alternativo para el Grupo Andino, y sólo desde la perspectiva financiera, sugiere que con el fin de lograr por lo menos mantener una tasa de crecimiento del PIB del orden del 3 por ciento, equivalente al ritmo con el cual se expande la población, debiera obtenerse una amplia reestructuración de la deuda externa que incluya un período de gracia de al menos 5 años, un plazo de amortización de 15 años y una tasa de interés que sea 1 ó 2 puntos sobre la tasa promedio de inflación de los Estados Unidos.

Objetivamente, un mecanismo que facilitaría este proceso sería la conversión del íntegro de la deuda con la banca privada, actualmente expresada en forma de notas de interés flotante, en bonos emitidos por la propia banca y garantizada por el Fondo Monetario Internacional. El diferencial entre la tasa de interés establecida y la vigente internacionalmente, sería capitalizada al final del período de amortización, el monto de estos intereses capitalizados sería pagado en 5 años a la tasa vigente del mercado.

LA EXPERIENCIA ANDINA

A continuación se señalan algunos elementos de las renegociaciones de la deuda externa efectuadas por los países de la Subregión. En los casos de Bolivia y Perú se hace un análisis más detallado.

1. BOLIVIA

El proceso de negociaciones para el refinanciamiento de la deuda externa de Bolivia con la Banca Privada Internacional se inició en junio de 1980. La necesidad de llevar adelante dicho conjunto de negociaciones, que implicaban un acuerdo con el Fondo Monetario, fue puesta en evidencia por la escasez de divisas que se observó en la economía.

Hubo tres conversaciones paralelas, una con el Fondo Monetario para un Crédito Contingente de 350 millones de dólares; otra con el Banco Mundial para un préstamo de ajuste estructural y, por último, con la Banca Privada, para reprogramar los pagos de los créditos vencidos y no pagados de junio de 1980 a marzo 31 de 1981; los vencimientos del 1.º de abril de 1981 al 31 de marzo de 1982; los vencimientos del 1.º de abril de 1982 al 31 de

marzo de 1983 y, por último, del 1.º de abril de 1983 al 31 de marzo de 1984.

Mientras se sostenían el conjunto de conversaciones, en junio de 1980, se produjo la ruptura del régimen constitucional de la señora Presidente Lidia Gueiler lo cual interrumpió las negociaciones, salvo con el Banco Mundial. Dicha institución completó las conversaciones y se dio al primer tramo de un crédito de ajuste estructural. Por su parte, la banca comercial suspendió el crédito a este país desde fines de ese año.

Las conversaciones con el Fondo y la Banca se retomaron en diciembre de 1980 y el 9 de abril de 1981 se firmó el Acuerdo de Refinanciamiento entre la República de Bolivia, representada por el Presidente del Banco Central, Jorge Tamayo Ramos, y la Banca, encabezada por el Bank of America. Sin embargo, esto se hizo sin haber llegado a un acuerdo con el FMI, requisito contractual.

Al concluirse las conversaciones con la banca, se acordó que los vencimientos de junio a marzo de 1981 se denominarían Tramo 1A y tendrían una reprogramación con 1 año de gracia y 3 y medio de pago, con un margen de 2,25 por ciento sobre Libor, el monto fue de 98,8 millones de dólares.

Los vencimientos del 1.º de abril de 1981 al 31 de marzo de 1982 se denominarán Tramo 1B. Para facilitar la reprogramación, se juntan al 15 de octubre todo lo que vencía del 1.º de abril al 15 de octubre de 1981 y al 1.º de abril del año siguiente, lo que vencía en el semestre de octubre 1981—abril 1982. Los términos de la reprogramación serían de dos años de gracia y siete de pago, con un margen de 2,25 por ciento sobre Libor y ascendió a 66 millones.

Los tramos II y III para los vencimientos 1982—1983 y 1983—1984 seguirían la misma mecánica y también tendrían dos años de gracia y siete de pago con un margen de 2,25 por ciento sobre Libor, estos tramos suman 248,5 millones.

El procedimiento para cada tramo entrará a reprogramarse según el acuerdo, era que estuvieran los intereses al día y que se pagara en cada fecha de inicio, es decir, los 1.º de abril de cada año, el 10 por ciento de lo reprogramado.

Para evitar que la falta del acuerdo con el FMI invalidara la reprogramación de la deuda con la banca, el Gobierno de Bolivia entró en un ciclo de pedidos de prórroga a la Banca Internacional de 90 días, que permitiera llegar a un acuerdo con el Fondo. Era un mecanismo formal para evitar que la banca declarara en falencia a Bolivia.

Las proyecciones de exportaciones hechas por la firma Salomon Brothers, preparados en el marco de su asesoría a Bolivia para este acuerdo, fueron realizadas sobre la base de un precio del estaño de US\$ 8.- la libra, siendo que el precio del estaño estaba por debajo de los US\$ 6.- la libra. Adicionalmente, el Gobierno no pudo llegar a un acuerdo con el Fondo y las conversaciones se rompieron a mediados de 1981.

Simultáneamente, en 1982 Argentina tuvo dificultades con los pagos del gas que le compra a Bolivia y que representan el 40 por ciento del ingreso de divisas.

El problema era un tanto más complejo al considerarse que entre mayo de 1982 y octubre del mismo año hubo tres cambios de Gobierno, lo cual determinó que no hubiese una política económica estable.

El 9 de septiembre de 1982 se entró en cesación de pagos. A inicios de octubre el Gobierno Constitucional del Dr. Siles Suazo inició conversaciones con la banca para buscar un nuevo acuerdo que permitiese reprogramar los vencimientos que amparaban el Tramo III y aquellos no refinanciados que vencían después del 1.º de abril de 1984.

Dichas conversaciones se iniciaron en La Paz y se formalizaron en Nueva York el 15 de noviembre. El planteamiento del nuevo gobierno era obtener créditos para el comercio internacional y la recalendarización de sus compromisos, a cambio, Bolivia iniciaría los pagos sobre lo ya refinanciado. Por su parte, la banca exigía que Bolivia pagase todo lo que debía a la fecha y después se procedería a negociar.

En marzo de 1983, la banca exigió el pago de 112,5 millones de dólares de intereses vencidos más los intereses penales, antes de iniciar conversaciones. En agosto de 1983 había pagado 90 millones de dólares de intereses atrasados de septiembre 09 al 31 de marzo, pero le faltaba cubrir

US\$ 22,5 millones más los intereses devengados desde el 1.º de abril, y el 10 por ciento de cuota del Tramo III para que se refinanciaran los vencimientos de 1983-1984. La suma total era de 450 millones de dólares.

Ante la imposibilidad de pagar los 22,5 millones en septiembre de 1983, se acordó partirlo en 3 cuotas de 7,5 millones para octubre, noviembre y diciembre. Todo pago incumplido lleva una penalidad de 2,5 por ciento sobre el Libor, lo cual incrementa el costo de la deuda.

Durante junio 1983 el Comptroller of the Currency de los Estados Unidos, declara a Bolivia un "non performing country", lo que equivale a una declaración de falencia. Los bancos entonces descuentan del capital prestado todos los pagos de intereses que éste les hacía. De esta forma van reduciendo su capital expuesto en Bolivia mientras el país continúa tratando de pagar los intereses sobre el íntegro adeudado más las penalidades.

En 1984 se hicieron esfuerzos por concretar un acuerdo con el Fondo Monetario pero los planteamientos requeridos por esta institución para llegar a un ajuste económico han sido resistidos por las fuerzas políticas de oposición en el país. El problema de los pagos del gas exportado a Argentina ha sido negociado y se firmó un acuerdo de regulación de pagos, pero que otra vez Argentina no pudo cumplir (1). Al incumplir Argentina, no pudo Bolivia a su vez cumplir con la banca y ante la presión interna contra las medidas del Fondo, el Gobierno boliviano decidió el 31 de mayo de este año entrar en una suspensión de pagos, la cual, según se ha manifestado, no se trata de una acción unilateral sino que se buscaría una negociación concertada con los 128 bancos acreedores, liderados por el Bank of America. Junto a esta decisión el Gobierno enunció los siguientes principios que orientarían la negociación de la deuda: *"En ningún caso se destinará al pago de la deuda externa (amortizaciones de capital e intereses) más del 25 por ciento del valor de las exportaciones. Negociación conjunta y coordinada de la deuda externa con otros países latinoamericanos. Renegociación de la deuda externa pública con la banca privada internacional, bajo el siguiente principio: postergación temporal de todos los servicios (amortizaciones e intereses)"* (2).

(1) El último acuerdo con la Argentina fue para regularizar 490 millones de dólares de pagos en mora.

(2) Tomado de "El Comercio" de Lima, del 31 de mayo de 1984, según cable de UPI.

2. COLOMBIA

Este es el único país del Grupo Andino y uno de los pocos de América Latina que debido a una cauta política de endeudamiento externo no se ha visto obligado a suscribir un acuerdo con el FMI ni refinanciar su deuda. A pesar de sus antecedentes, Colombia ha sufrido por la situación de los demás países ya que se le ha extendido el mismo trato que a aquellos, se han demorado sus negociaciones de crédito y es difícil su acceso a créditos del mercado internacional.

3. ECUADOR

Este país entró en el proceso de refinanciación de la deuda el 18 de octubre de 1982, cuando el crédito externo se le cerró como efecto de la crisis financiera internacional. La refinanciación se hizo sobre la base de dos supuestos:

- a) Que este proceso llevará a la reapertura del mercado financiero para el sector público.
- b) Que se mantengan las relaciones financieras con el sector privado ecuatoriano de modo de evitar la suspensión de los flujos de crédito comercial.

Al igual que para otros países, la banca requirió un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el consiguiente plan de estabilización económica como prerequisite para culminar sus acuerdos con el país. Una vez logrado el acuerdo con el Fondo, se acordó con la Banca lo siguiente:

1. El refinanciamiento de la deuda del sector público por 994 millones de dólares que vencían entre el 1.º de noviembre de 1982 y el 31 de diciembre de 1983, con 1 año de gracia y 6 de pago, con una tasa de $2 \frac{1}{8}$ sobre Prime ó $2 \frac{1}{4}$ sobre Libor, la que sea más alta. De estos montos refinanciados, 698 millones correspondían a vencimientos de créditos de corto plazo.

2. El refinanciamiento de la deuda del sector privado, cuyos vencimientos ascendían a más de 1.200 millones de dólares durante 1983, el 80 por ciento de los cuales eran obligaciones de corto plazo.

3. Se negoció una facilidad para comercio exterior, mediante una línea de crédito por 750 millones de dólares utilizables hasta el 31 de diciembre de 1984, a una tasa de $1\frac{5}{8}$ por ciento sobre Libor ó $1\frac{1}{2}$ sobre Prime.

4. Por último se negoció un crédito adicional de 431 millones de dólares desembolsables a la par de los primeros tres tramos del crédito contingente del FMI. El costo fue de $2\frac{3}{8}$ sobre Libor ó $2\frac{1}{4}$ sobre el Prime, la que sea mayor.

Con el fin de renegociar la deuda con Gobiernos de la OCDE y proveedores garantizados hubo necesidad de concurrir al Club de París, allí se solicitó refinanciamiento para los vencimientos entre el 1.º de junio de 1983 y el 31 de mayo de 1985; sin embargo se obtuvo sólo la refinanciación de los pagos que vencían hasta el 31 de mayo de 1984, los cuales ascendían a 86,3 millones de dólares, toda vez que el convenio de stand-by con el FMI sólo cubre 1 año. Adicionalmente se logró un período de pago de 8 años, con tres de gracia y una tasa de interés de $2\frac{1}{4}$ por ciento sobre el Libor. Toda esta negociación, tanto con la banca privada como con los Gobiernos y proveedores garantizados representó un alivio de pagos de 2.056 millones de dólares. De no mediar el refinanciamiento realizado, la relación servicio de la deuda de exportaciones hubiera sido mayor al 120 por ciento.

4. PERU (1)

El proceso de renegociación de la deuda externa que se llevó a cabo en 1983 fue el tercer ejercicio de esta índole en los últimos 15 años. El primero fue llevado a cabo en 1968. El segundo caso fue el de 1978 en las postrimerías del gobierno militar y se describe brevemente a continuación.

La renegociación de 1978—79

Desde 1975 el país venía atravesando por una situación crítica causada por el enorme programa de inversión pública iniciado en 1970 que no

(1) Esta sección se basa en la Exposición a la Cámara de Diputados sobre la Reprogramación de la Deuda Externa hecha por el Ministro de Economía, Finanzas y Comercio Dr. Carlos Rodríguez Pastor el 29 de agosto de 1983.

estuvo acompañado de un aumento en el ahorro interno, el cual cayó del 15 por ciento del PIB en 1970 al 9 por ciento en 1975.

Este incremento de la demanda interna fue financiado con recursos externos pero a raíz de la desfavorable evolución del comercio exterior peruano, en 1975 el déficit de la cuenta corriente en la Balanza de Pagos se tornó insostenible y el servicio del endeudamiento externo que había financiado dicho déficit comenzó a estrangular la economía.

El mayor ritmo de crecimiento del consumo sobre la inversión originó que se acentuaran otros desequilibrios cuyos efectos se hicieron visibles en 1975 e hicieron crisis en 1978 cuando el Perú se encontró al borde de la bancarrota financiera.

Tras varios intentos, el gobierno del Perú llegó a diseñar e implementar en julio de 1978 un programa de estabilización con el FMI a través de una carta de intención para lograr un crédito contingente. Esta carta tenía como objetivo básico un programa de ajuste que restringiera la demanda interna y estableciera el desequilibrio cambiario a través de devaluaciones diarias y del reajuste de precios.

La primera medida en defensa del sector externo fue un acuerdo con la banca privada internacional para postergar los pagos del principal del segundo semestre de 1978 y refinanciarlos a 5 años con 2 de gracia. El monto refinanciado fue de US\$ 186 millones en la modalidad de "*roll over*" es decir una postergación por un corto período de los vencimientos. Dicho "*roll over*" se transformó en un crédito a largo plazo luego del acuerdo con el FMI.

Adicionalmente las negociaciones con los bancos permitieron refinanciar el 90 por ciento del principal que vencía durante 1979 y 1980 por US\$ 363 millones y US\$ 359 millones respectivamente, a un plazo de 7 años, con 3 de gracia y a una tasa de interés de Libor más 1 7/8. Dicho acuerdo se formalizó en enero de 1979.

Paralelamente se renegoció la deuda externa con el Club de París, en un acuerdo en noviembre de 1978, con la participación de 14 países acreedores, se acordó refinanciar los pagos del 90 por ciento del principal que

vencía en 1979 y 1980 por US\$ 211 millones y US\$ 248 millones a un plazo de 7 1/2 años con 3 de gracia. Las condiciones financieras fueron sujetas a negociaciones bilaterales posteriores.

Con los países socialistas y países latinoamericanos se llevaron a cabo gestiones similares que le proporcionaron a la Balanza de Pagos un alivio de US\$ 35 millones en 1978, US\$69 millones en 1979 y de US\$ 82 millones en 1980. El alivio total en la Balanza de Pagos que proporcionó el programa de renegociación de la deuda externa de 1978—1979 fue de US\$ 251 millones en 1978, de US\$ 643 millones en 1979 y de US\$ 662 millones en 1980.

A mediados de 1979 la situación financiera había mejorado mucho por el alza en las exportaciones que de US\$ 1.726 millones en 1977 se incrementaron a US\$ 1.972 millones en 1978, a consecuencia de la favorable evolución de la economía mundial y por una reducción de las importaciones de US\$ 2.148 millones en 1977 a US\$ 1.668 millones en 1978, así como por el alivio que proporcionó la refinanciación y finalmente por la aplicación de programas de estabilización económica del gobierno.

Debido a estos factores, en noviembre de 1979, las autoridades peruanas decidieron renunciar a la renegociación de la deuda que vencía en 1980 con el Club de París.

Esto permitió transformar un paquete de deuda de corto plazo de **PETROPERU** y del Banco Central en obligaciones a largo plazo mediante créditos con la banca privada internacional, lo cual demostraba la rapidez con que los bancos estaban dispuestos a hacer negocios con un país al cual 10 meses antes no lo aceptaban en la mesa de negociaciones.

El endeudamiento del gobierno durante 1980—1982

El gobierno constitucional establecido en julio de 1980 preparó un programa de desarrollo económico, sustentado en una expansión de la demanda interna. Esta estrategia tuvo su mejor expresión en la reunión del Grupo Consultivo del Banco Mundial para el Perú que se llevó a cabo en París, en mayo de 1981. A dicho Grupo Consultivo el Perú le presentó un ambicioso plan de inversiones para el período 1981—1985 por US\$ 11.000 millones, 40 por ciento del cual se refinanciaría con endeudamiento externo.

A fines de 1981 los efectos de la recesión internacional y los efectos de una política francamente monetarista en las economías de los países industriales afectaron seriamente los planes de inversión. En 1982 las cotizaciones internacionales de los productos de exportación peruanos cayeron en 14 por ciento respecto a 1981 y las exportaciones cayeron a US\$ 3.200 millones contra US\$ 3.900 millones de 1980. Además el país optó por una política de liberalización del comercio exterior a partir de 1979, lo cual estimuló el crecimiento de las importaciones de US\$ 3.000 millones en 1980 a US\$ 3.800 millones en 1982, año en el cual el déficit en la balanza comercial llegó a US\$ 600 millones.

Esta situación se vio complicada por el estancamiento de la economía mundial. Se proyectaba que las exportaciones peruanas no crecerían, de tal suerte que el coeficiente del servicio de la deuda/exportaciones fluctuaría alrededor del 60 por ciento en 1983. Esta elevada presión se vio complicada por los desastres naturales del primer trimestre, que ocasionaron pérdidas por un monto estimado de US\$ 1.000 millones a la economía nacional (equivalente al 30 por ciento de las exportaciones) así como por la continuada retracción del mercado internacional de capital, que desde agosto de 1982 redujo abruptamente el flujo de sus recursos financieros hacia América Latina.

La difícil situación del sector externo se vio reflejada en el déficit del 8 por ciento del **PBI** y en el crecimiento de la deuda pública externa que alcanzó a US\$ 6.908 millones a fines de 1982.

En marzo de 1983 el Perú había diseñado un programa económico—financiero que fue negociado con el **FMI** en previsión de un deterioro aún mayor de su sector externo. En dicho Acuerdo de Facilidad Ampliada el **FMI** se comprometió a otorgarle al Perú un préstamo de apoyo a su balanza de pagos por US\$ 960 millones a un plazo de tres años con desembolsos trimestrales. Dichos desembolsos estaban sujetos al cumplimiento de determinadas metas fiscales, monetarias y de endeudamiento que planteaban superar el desequilibrio externo fundamentalmente controlando el nivel de financiamiento del sector público y aplicando una política de precios realista, incluyendo el tipo de cambio. Si bien a lo largo de 1982 y hasta el primer semestre de 1983 el programa acordado con el **FMI** se pudo cumplir, circunstancias diversas llevaron a las autoridades a negociar en septiembre de 1983 un Convenio stand—by que la reemplace.

Además del acuerdo con el **FMI** el gobierno del Perú suscribió otro Convenio de apoyo a su balanza de pagos, esta vez con el Fondo Andino de Reservas por un monto de US\$ 195 millones a un plazo de 4 años.

La renegociación de 1983

La combinación de estas circunstancias llevó al gobierno del Perú a iniciar en enero de 1983 la renegociación de su deuda externa en circunstancias totalmente diferentes a las de 1978. En este ejercicio las medidas del programa económico-financiero que sustentaron la refinanciación de la deuda externa tuvieron como marco una economía mundial en proceso de recuperación, tasas reales de interés bajas y flujo ininterrumpido de préstamos bancarios.

a) Renegociación con la Banca Privada Internacional

En el marco del acuerdo logrado con el **FMI** en febrero de 1983 el Perú inició conversaciones con sus principales bancos acreedores con la finalidad de proponerles un plan de refinanciamiento. Dichas discusiones se iniciaron en Nueva York así como en Londres y Tokyo. Los bancos establecieron un Comité Asesor presidido por el **CITIBANK** y con representación de bancos del Canadá, Inglaterra, Alemania, Francia y Japón y el gobierno del Perú coordinó a través del Comité de la Deuda Externa y su secretaría técnica, la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio, la preparación de la información estadística y legal necesaria.

Las tratativas con los bancos iban dirigidas a:

- i) La obtención de un nuevo crédito por US\$ 450 millones a ser desembolsado en tres tramos, el primero por US\$ 250 millones y los dos restantes por US\$ 100 millones cada uno. La ejecución de este cronograma estaba sujeto al mantenimiento del acuerdo con el **FMI** arriba mencionado.
- ii) La refinanciación de los pagos del principal que vencían entre el 7 de marzo de 1983 y el 6 de marzo de 1984 por US\$ 400 millones.

- iii) El mantenimiento de las líneas de crédito de corto plazo al nivel del 7 de marzo de 1983 por US\$ 2.000 millones.

Dichas refinanciaciones fueron implementadas a través de Resoluciones Cambiarias emitidas por el Banco Central de Reserva del Perú destinados a evitar el egreso de divisas por concepto de amortizaciones en tanto no se llegara a un acuerdo con la banca. Dicho acuerdo se formalizó el 30 de junio de 1983 cuando el Banco de la Nación firmó el Convenio de Crédito con el CITIBANK en representación de los 287 bancos acreedores.

Las condiciones en las cuales el Perú logró la refinanciación de su deuda externa fueron a un plazo de 8 años con 3 de gracia y pagando una tasa de interés del Libor más 2,25 por ciento (Ver Cuadro N.º 27).

CUADRO N.º 27
GRAN: RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA 1983 CON LA BANCA
INTERNACIONAL

	Deuda Externa Total	Monto de Renegociación	Plazos	Período de gracia	Tasa de interés
Bolivia.	3.500	450 (1)	7	2	2 1/4
Colombia. . . .	10.300	—	—	—	—
Ecuador.	6.200	2.400 (2)	7	1	2 1/4
Perú	12.800	2.900 (3)	8	3	2 1/4
Venezuela . . .	33.000	16.300 (4)	8	4	—

(1) Solicitudes de abril 1981/marzo 1983. En proceso de negociación.

(2) Acuerdo firmado en octubre 1983: Refinanciación deuda privada 1.000 millones; Refinanciación deuda pública 970 millones (670 corto plazo); nuevo préstamo 450 millones.

(3) Acuerdo firmado en junio de 1983; Refinanciación corto plazo 2.000 millones; Refinanciación largo plazo 450 millones; Nuevo Préstamo 450 millones.

(4) Solicitud de octubre 1982. Refinanciaciones 1983 y 1984. En proceso de negociación.

Estas condiciones fueron, en general, similares a las logradas por los demás países de América Latina según se puede apreciar en el (Cuadro N.º 28).

CUADRO N.º 28
AMERICA LATINA
CONDICIONES DE RENEGOCIACION DE LA DEUDA EXTERNA DE ALGUNOS
PAISES: 1983 (1)

	Deuda Externa Total (millones de US\$)	Monto Renegociación (millones de US\$)	Plazos (años)	Período de gracia	Costo de Renegociación
Argentina . .	39.000	5.500	71/2	3	2 1/8 sobre Libor
Brasil	89.000	4.000	8	2 1/2	2 1/8 sobre Libor
Chile	17.200	3.400	8	4	2 1/8 sobre Libor
México	83.000	19.700	8	4	1 7/8 sobre Libor
Uruguay . . .	4.000	785	6	3	2 1/4 sobre Libor

(1) Sólo comprende renegociación con la banca privada internacional.

FUENTE: Dirección General de Crédito Público. Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

Estas condiciones significaron un deterioro en comparación con las condiciones en las cuales los países latinoamericanos obtenían créditos bancarios antes de la crisis de agosto de 1982. Se puede señalar que de nada le valió al Perú el haber acordado un Convenio de Ajuste con el FMI antes de solicitar la refinanciación de su deuda, por cuanto experimentó el mismo trato que otros países que no habían acudido al FMI. Esta actitud se debe a una percepción de los bancos del llamado "riesgo regional", vale decir que miden a todos los países con el mismo rasero sin tener en cuenta sus peculiares circunstancias.

b) Renegociación con el Club de París

En abril de 1983 el gobierno del Perú solicita al Ministro del Tesoro de Francia que convoque a una reunión de acreedores para refinanciar la deuda con acreedores oficiales o garantizada por ellos.

La reunión se llevó a cabo el 26/27 de julio en París y en ella el Perú hizo una presentación detallada de su solicitud. Se debe mencionar que semanas antes una delegación peruana había visitado Norteamérica y los principales países de Europa informando a autoridades de los Ministerios de Finanzas y organismos de seguros de crédito a las exportaciones de las razones que sustentaban su solicitud.

La reunión del Club de París congregó a 20 acreedores con los cuales se acordó refinanciar el 90 por ciento de los pagos del principal e interés para el período entre el 1.º de mayo de 1983—30 de abril de 1984 a un plazo de 8,5 años incluyendo 4 de gracia. El monto financiado fue de US\$ 580 millones. Se excluyó de la refinanciación la deuda con países que no alcanzaban US\$ 1 millón y se acordó en principio una nueva reunión en mayo de 1984 para refinanciar otros doce meses de vencimiento siempre y cuando el Perú mantuviere el acuerdo con el FMI.

c) Renegociación con los países socialistas

El tercer componente de la estrategia de refinanciación de la deuda externa durante 1983 involucró a los países socialistas. De ellos la URSS es el principal acreedor por deudas contraídas por la adquisición de material militar por el gobierno anterior. Cabe mencionar que la deuda, con la URSS había sido ya sujeta a refinanciaciones en 1978, 1981 y 1982. El acuerdo con la URSS se llevó a cabo en noviembre de 1983 culminando tratativas iniciadas en septiembre. El acuerdo con la URSS tiene ciertas características específicas que vale la pena anotar:

- Se refinanciaron pagos, inclusive aquellos anteriormente refinanciados en los tres ejercicios antes mencionados, que abarcan los vencimientos de 1983—1985.
- Se acordó el pago en exportaciones no tradicionales con lo cual el Perú logró abrir un nuevo mercado.
- Se obtuvieron condiciones similares (8 años con 3 de gracia) a las obtenidas en el Club de París y con la banca privada internacional.
- El monto refinanciado fue equivalente a US\$ 510 millones, comparable a lo logrado con los demás acreedores.

Aparte de la URSS el Perú ha llevado a cabo renegociaciones con otros países socialistas, pero sólo se ha completado la refinanciación de la deuda con Hungría. Por la falta de un foro equivalente al Club de París para los países socialistas y debido a sus propias dificultades de balanza de pagos estas negociaciones avanzan muy lentamente.

El proceso de refinanciación de 1983 tendrá que ser seguido de una nueva ronda de negociaciones, ya que el alivio obtenido en la balanza de pagos resulta insuficiente para atender el servicio de la deuda.

Esta situación es especialmente importante para el caso de la deuda bancaria, de no incrementarse los ingresos por exportaciones y de mantenerse las dificultades en el acceso al mercado internacional de capitales y ante la imposibilidad de los organismos internacionales y bilaterales de poder proveer los flujos necesarios para financiar el desarrollo, es ineludible continuar refinanciando la deuda con los bancos.

En las últimas semanas el panorama se ha deteriorado más aún con el alza de las tasas de interés que reflejan el desorden fiscal en algunos países desarrollados, sobre todo los Estados Unidos, situación que ellos tratan de conjurar apelando a medidas monetaristas de control de la inflación. Todo esto traslada a América Latina el peso del proceso de ajuste, que como ya se dijo, está llegando a una situación límite.

5. VENEZUELA

El caso de Venezuela ha sido diferente por las especiales condiciones de su balanza de pagos. Si bien este país ha iniciado tratativas con la banca privada internacional, no ha llegado a ningún acuerdo de condicionalidad con el FMI.

A fines de 1982 Venezuela cesó los pagos de amortización que debía hacer tanto de la deuda pública como de la privada, así entre esa fecha y marzo de 1984 hubo cinco diferimientos formales de pagos por períodos de noventa días.

Venezuela todavía no ha podido cerrar negociaciones con los bancos, quienes al parecer estarían esperando que el país llegue a un acuerdo con

el FMI. El gobierno venezolano solicitó a este organismo un crédito de Facilidad Compensatoria por 1.100 millones de dólares y según se conoce el FMI considera conveniente primero llegar a un acuerdo stand-by, lo que de hecho supone una serie de compromisos en materia de política económica los cuales no son aceptables para el gobierno de Venezuela.

La solicitud venezolana con la banca privada internacional se refiere a refinanciar los vencimientos para 1983 (por US\$ 13.700 millones) y 1984 (por US\$ 3.530 millones) por un total de US\$ 17.230 millones. El plazo solicitado es de 8 años con 4 de gracia para los vencimiento de 1983 y 7 años con 4 de gracia para los vencimientos de 1984.

Al parecer Venezuela considera que su situación de reservas le permitiría afrontar con éxito a los bancos alegando no necesitar de un acuerdo con el FMI para llevar a cabo un programa económico-financiero de ajuste. Por lo pronto, Venezuela ha logrado reducir sus importaciones de US\$12 mil millones en 1981 a 5.200 en 1983 afrontando así la reducción de sus exportaciones de US\$ 20.000 millones a US\$ 14.600 millones durante el mismo período a costa de una caída del -2,1 por ciento en su PBI en dicho lapso.

* * *

* *

*

PLANTEAMIENTOS ACTUALES DE TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA Y OTRAS PROPUESTAS

Como se ha visto, tanto factores internos como externos han confluído para determinar una crítica situación de las finanzas de los países de la Subregión. En definitiva, los principales problemas se refieren a la situación generalizada de iliquidez y sobre todo a las dificultades que las naciones andinas tienen para cumplir con los pagos de amortizaciones e intereses de su deuda externa. Esta circunstancia, que aparentemente se presenta como una situación coyuntural, no debe hacer perder de vista su íntima vinculación con las posibilidades del desarrollo económico y con las políticas que se utilicen para promoverlo. Por ello es que desde la óptica de los países deudores, la interrelación entre la financiación externa y el desarrollo económico es crucial y en su tratamiento debe hacerse referencia fundamentalmente a aspectos relativos a la formación de capital, la tasa de crecimiento económico, la generación de empleo, la distribución del ingreso; en definitiva, a la forma de cómo compatibilizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población con el equilibrio de la balanza de pagos.

Frente a este panorama, en la comunidad internacional se han planteado diversas propuestas, buscando involucrar en las soluciones al problema financiero mundial, tanto a países deudores como países acreedores y también a los organismos financieros y monetarios internacionales.

A continuación se presenta una síntesis esquemática de las políticas que están siendo aplicadas en los países, así como otras propuestas de la comunidad internacional para resolver este problema.

Entre las primeras sobresalen las políticas ortodoxas de estabilización, sugeridas por el Fondo Monetario Internacional, los cuales parten de un diagnóstico basado en los desequilibrios externo e interno y en la evolución de la tasa de inflación. Los objetivos de esta política, en términos generales son los de alcanzar un equilibrio macroeconómico y sobre esa base permitir un más saludable crecimiento económico en el futuro, mediante la aplicación de políticas que buscan reducir los déficit de la balanza de pagos y el presupuesto del sector público, mediante el establecimiento de tipos de cambio realistas,

la apertura de la economía al exterior y la implementación de políticas de precios reales mediante la eliminación de controles y subsidios. Adicionalmente, se establecen topes máximos de déficit fiscal con relación al PIB y límites de endeudamiento externo (1). Todo lo anterior por lo general determina una contracción de la demanda agregada, lo que si bien genera una mejoría en las cuentas externas no es garantía de solución al problema, toda vez que las dificultades de la balanza de pagos no obedecen exclusivamente a un excesivo crecimiento de la demanda. Pero, en cambio, suelen afectar los niveles de inversión y consumo, con lo cual se disminuye el ritmo del crecimiento económico.

Lo más importante de recalcar, sin embargo, es que si bien los efectos adversos podrían ser contabilizados en lo que se podría llamar el precio del ajuste, no resuelve los problemas iniciales. No hay evidencia en los países del Grupo Andino en que dicho conjunto de medidas haya contribuido a mejorar los problemas iniciales que dieran pie a ellas. La recurrencia de políticas de este tipo indudablemente se convierte en una política de desarrollo, caracterizada por un proceso de desindustrialización y el mantenimiento de tasas altas de desempleo.

Otras propuestas, que hacen mayor énfasis a la vinculación del problema del endeudamiento externo con el proceso de desarrollo económico, antes que en los ajustes de corto plazo, se presenta en lo que sigue (2).

- Reestructuración amplia de la deuda con prestamistas privados. de manera que se alivien las presiones del ajuste actual sobre los países deudores, creándose mecanismos ad-hoc de negociación de la deuda para cada caso. El principal elemento de esta sugerencia consiste en la creación en el FMI de un fondo de garantías con recursos de los países desarrollados, las cuales se harían efectivas en casos de falencia de los países deudores. Igualmente se debieran conceder períodos de gracia no menores de 10 años

(1) Son los principales elementos de la llamada "receta Pollak", ex-asesor del FMI, y generalmente sugeridos por este organismo y por la banca internacional. Recomendamos ver: Prebisch, Raúl: "Teorías neoclásicas del liberalismo económico". En revista de la CEPAL, Santiago, abril, 1979.

(2) Ver OEA-CIES: *Medidas y mecanismos para asegurar flujos de recursos externos y el financiamiento del desarrollo de América Latina*, Caracas, 1983, p: 18; "Estas propuestas han sido presentadas en distintos foros por Y. Laulan, F. Rohatya, P. Kenen, N. Bailey".

para el servicio de la deuda y la aplicación de tasas de interés equivalentes a las vigentes para los documentos públicos que se oferten en los mercados financieros de los países acreedores.

- Reconversión de los plazos de la deuda de los países en desarrollo con la banca privada internacional, mediante la creación de un fondo internacional, en el cual los bancos privados puedan descontar sus acreencias. El pago que ellos recibirían sería en bonos de largo plazo, garantizados por dicho fondo.
- Transferencia de los débitos totales de los países deudores a los Bancos Centrales de los mismos y la emisión, por parte de estos organismos, de notas sobre sus entradas de divisas, las cuales garantizarían al acreedor un porcentaje de las mismas en relación al monto de sus obligaciones. El FMI actuaría como garante del plan.
- Modificación de los plazos de la deuda y compromiso de destinar, para su pago, un porcentaje razonable de los ingresos de cada país por concepto de sus exportaciones, liberando así recursos para financiar su propio desarrollo (1).
- Pago de parte de la deuda con la banca privada internacional, con recursos provenientes de la venta de bonos de largo plazo emitidos por una institución internacional, a cargo de los países deudores. Como contrapartida, los bancos, con los recursos disponibles, deberían continuar financiando, en condiciones apropiadas, los requerimientos de los países deudores (2).
- A nivel latinoamericano se han hecho propuestas que privilegian los aspectos vinculados al desarrollo económico, buscan recuperar y sostener ciertos niveles de crecimiento y promover en el mediano y largo plazo modelos de desarrollo menos vulnerables a los acontecimientos de la economía internacional y más vinculados a los propios recursos y posibilidades de cada país (Ver Apéndice N.º 2).

(1) Ver OEA-CIES, "Apoyo al Proceso de Recuperación Económica de América Latina y el Caribe", p. 16 (Bailey, Norman, del Consejo de Seguridad Internacional).

(2) *Ibid.*, p. 16 "Propuestas como las descritas han sido formuladas, entre otros, por Gerard Mcworth-Young, de Morgan Granfell & Company, Inglaterra y por Christine Bogdanowicz-Bindert, ex funcionario del FMI y Vicepresidente de una firma de inversiones internacionales en Nueva York".

Los medios a través de los cuales generalmente se pretende alcanzar tales objetivos se refieren a instrumentar reformas en la asignación interna de inversiones y a fortalecer los mercados nacionales mediante la ejecución de ciertas políticas redistributivas. También se sugieren avances selectivos en los procesos de sustitución de importaciones acompañados con la puesta en marcha de esquemas de promoción de exportaciones. En todo este conjunto de acciones le corresponde al Estado un papel fundamental en la conducción y orientación del proceso de desarrollo y también como agente económico en ciertos sectores de la producción. Por otro lado, estas propuestas plantean la necesidad de lograr rápidos y sustanciales avances en la cooperación e integración regional y subregional, con el objeto de auspiciar una mayor movilización de recursos internos, a la vez que promover una mayor acción conjunta internacional tendiente a procurar modificar el actual funcionamiento de la economía mundial y superar la crisis que la caracteriza. Sin embargo, algunas experiencias nacionales de aplicación de estas políticas, han determinado un crecimiento del consumo incompatible con las disponibilidades reales de la economía, por lo que han aparecido rápidamente brechas en las cuentas fiscales y monetarias y también en el sector externo de los países, los cuales han determinado la necesidad de políticas de equilibrio interno y externo.

Dentro de este contexto, las propuestas de solución a los problemas financieros buscan hacer compatibles los intereses de los países deudores con los del sistema financiero internacional. Entre ellas, una de las que mayor tratamiento ha tenido, es la *"Respuesta de América Latina"* preparada conjuntamente por el SELA y la CEPAL (1), en la cual se plantea la necesidad de lograr una más equitativa distribución internacional del ajuste entre deudores y acreedores, para lo cual se considera necesario establecer un mecanismo que reúna las siguientes condiciones: creación de un procedimiento institucional para la reestructuración de la deuda, en el marco de las instituciones multilaterales ya existentes, reprogramación del servicio de la deuda para períodos y plazos más amplios que los actuales; otorgamiento por parte del sistema financiero internacional de recursos adicionales para atender el servicio de la deuda acumulada y mantener la capacidad operativa del comercio exterior; disminución de los costos del refinanciamiento; facilitar el acceso a créditos

(1) CEPAL-SELA. *Bases para una Respuesta de América Latina a la Crisis Económica Internacional*. Mayo 1983.

públicos adicionales para el desarrollo, ampliar la capacidad operativa del BID y la AIF; modificar la condicionalidad de los préstamos de las instituciones rectoras de los procesos de ajuste; promover un diálogo directo entre los países acreedores y deudores, actuando estos en una actitud coordinada; y crear un centro latinoamericano de información sobre financiamiento externo.

Sobre la base de estos planteamientos y con el propósito de definir una posición de América Latina que dé respuesta a la crisis económica, se produjo la Declaración de Quito y su correspondiente Plan de Acción, en la cual se señalan las múltiples causas que han determinado la situación actual y se reafirma la voluntad de los países de enfrentarla mediante la conjunción de los esfuerzos de cada país y del fortalecimiento de la cooperación y de la integración regionales. En el campo del financiamiento se adoptaron unos criterios básicos referidos a la deuda externa, el establecimiento de un intercambio de información y asistencia técnica sobre deuda externa, asimismo se plantea el fortalecimiento de los mecanismos de compensación del comercio intrarregional y la necesidad de otorgar un mayor apoyo financiero al comercio intrarregional. En el ámbito de las relaciones económicas internacionales, igualmente se formularon planteamientos para readecuar el sistema monetario y financiero mundial a las necesidades actuales de la economía internacional.

Recientemente, en junio de 1984, los Cancilleres y Ministros responsables del área financiera de once países latinoamericanos se reunieron en Cartagena, Colombia, para examinar los problemas de la economía internacional y del endeudamiento externo y acordaron aprobar el "*Consenso de Cartagena*" (Ver Anexo N.º 2), el cual consta de tres partes, una primera declarativa en la que se reiteran la vigencia de los planteamientos de la Reunión de Quito, enfatizan en la naturaleza de la crisis actual y expresaron su decisión de cumplir con sus obligaciones financieras internacionales en el marco de negociaciones individuales, pero en un contexto en el cual puedan atender las legítimas aspiraciones de crecimiento y desarrollo económico de sus pueblos. Para ello señalaron la conveniencia de contar con un marco de referencia que tome en cuenta la corresponsabilidad de todas las partes involucradas.

Una segunda parte contiene las propuestas específicas de acción, y finalmente se acordó crear un mecanismo de consulta y seguimiento con el objeto de tener bajo constante examen la coyuntura de la economía internacional y evaluar la marcha de las propuestas planteadas.

En las últimas semanas han surgido nuevas proposiciones, entre las cuales destaca la del conocido **economista Aldo Ferrer**, Presidente del Bando de la Provincia de Buenos Aires, quien ha sugerido una solución en términos de limitar el volumen de divisas que debe destinarse al pago de intereses *“Como los intereses pagados serán inferiores a los devengados, aparece una brecha que puede ser capitalizada. En este caso, los deudores emitirían bonos por la diferencia. Podrían hacerlo a tasa de interés variable (como en las obligaciones originales) o a una tasa de interés fija. Los bonos incluirían un período de gracia y plazos de amortización consistentes con las expectativas de cada país y del comportamiento de la economía internacional. Los bancos internacionales podrían formar un mercado secundario para la negociación de estos bonos, para conferirles en los casos necesarios”* (1). Otras propuestas constan en el apéndice de este documento.

(1) Ver Aldo Ferrer: “Cómo pagar la deuda externa en América Latina”, mimeo, Buenos Aires, mayo de 1984.

APENDICE N.º 1

Tomado de: *"Políticas de Ajuste y Renegociación de la Deuda Externa"* (1)

RESUMEN DE PROPUESTAS SELECCIONADAS PARA ALIVIAR LA CRISIS DE ENDEUDAMIENTO

Gobierno de México (a)	Una nueva ventanilla en el Fondo Monetario Internacional para proveer financiamiento de ligera condicionalidad a países que enfrentan pagos por intereses en exceso de 2 por ciento real. Representa una ampliación del concepto en que se basa el actual servicio de financiamiento compensatorio del Fondo.
-------------------------------	---

Kenen (b)	Según esta propuesta, los bancos privados canjearían sus préstamos a países en desarrollo por bonos de 10–15 años que serían emitidos por una nueva organización internacional apoyada por la OCDE. Los préstamos se canjearían con un descuento del 10 por ciento y la devaluación de los activos de los bancos le permitiría a la nueva institución reescalonar los préstamos de los países en desarrollo en condiciones más favorables.
------------------	--

Weinert (c)	Los bancos privados canjearían sus préstamos a países en desarrollo por bonos que serían emitidos por el Banco Mundial y éste, a su vez, reprogramaría los préstamos en mejores condiciones. El canje se haría a valor nominal, pero los Bonos reeditarían una tasa de interés reducida; esto distribuiría las pérdidas en un período más dilatado que en el plan Kenen, con su devaluación inmediata de 10 por ciento en el valor de los activos.
--------------------	--

Zombanakis (d)	El Fondo Monetario Internacional extendería su programa de reajuste a 10–15 años. Los bancos privados reprogramarían entonces sus préstamos en una forma tal que fuera compatible con dicho programa de reajuste más largo y, a su vez, recibiría una garantía del Fondo Monetario Internacional con respecto a los vencimientos posteriores de la reprogramación.
-----------------------	--

Bolin y Del
Canto (e)

Proponen el establecimiento de una nueva institución pública para otorgar préstamos para llenar el vacío efectivo entre los vencimientos de corto plazo de los bancos privados y los de más largo plazo de los prestamistas multilaterales. Ellos también prevén una función financiera ampliada para los organismos de crédito de exportación de la OCDE. En lo que se refiere a la fluctuación en los tipos de interés, sugieren que el Banco Mundial provea financiamiento residual que efectivamente garantice un tipo de interés máximo para los países deudores.

Lever (f)

Sobre la base de una evaluación respecto a qué es lo que constituye un déficit razonable en cuenta corriente, debería ponerse a disposición de los países un monto máximo de financiamiento. Esta evaluación será hecha junto con el Fondo Monetario Internacional. Los préstamos bancarios en este programa también disfrutarían de garantías ofrecidas por los Gobiernos de la OCDE.

Avramovic (g)
y Massad (h)

Ambos proponen aumentos en la liquidez de los países en desarrollo mediante nuevas emisiones de derechos especiales de giro.

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

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

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

(c) R. Weinert, "Banks and Bankruptcy", *Foreign Policy*, N.º 50, 1983, pp. 138-149.

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

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

(f) H. Lever, "The international debt Threat: a concerted Way out", *The Economist*, 9 de julio de 1983, pp. 18-20.

(g) D. Avramovic, "The debt problem of developing countries at end-1982", *Aussenwirtschaft*, marzo de 1983, pp. 65-86.

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

(1) CEPAL, "Políticas de Ajsute y Renegociación de la Deuda Externa" E/CEPAL/SES. 20/6.17, Santiago, 21 de febrero de 1984.

PRINCIPALES EVENTOS LATINOAMERICANOS EN LOS CUALES SE HA TRATADO EL
PROBLEMA ACTUAL DE LA DEUDA EXTERNA

EVENTOS	LUGAR	FECHA	PRONUNCIAMIENTO
Tercera Reunión de Organismos de Integración y Cooperación de América Latina (SELA). . . .	Lima - Perú	Diciembre de 1982	Informe Final.
Reunión de expertos latinoamericanos (SELA).	Caracas - Venezuela	Enero de 1983	El SELA y la Situación Económica de América Latina.
Reunión de Coordinación latinoamericana preparativa a la VI UNCTAD.	Cartagena - Colombia	Febrero de 1983	Declaración de Cartagena.
Cuarta Reunión de Organismos de Integración y Cooperación Económica de América Latina. . .	Antigua - Guatemala	Febrero de 1983	Informe Final.
Reunión Técnica de CEPAL.	Bogotá - Colombia	Mayo de 1983	Declaración de Bogotá.
Congreso del Pensamiento Político Latinoamericano.	Caracas - Venezuela	Julio de 1983	Declaración Final.
Reunión de Presidentes Bolivarianos.	Caracas - Venezuela	Julio de 1983	Manifiesto de los Presidentes Bolivarianos.
Reunión del Parlamento Latinoamericano. . . .	Caracas - Venezuela	Julio de 1983	Resolución.

EVENTOS	LUGAR	FECHA	PRONUNCIAMIENTO
Reunión de Presidentes Andinos	Caracas - Venezuela	Julio de 1983	Declaración de los Presidentes Andinos "Para Nosotros la Patria es América".
Reunión del Consejo Consultivo Laboral Andino	La Paz - Bolivia	Julio de 1983	Resolución.
Reunión de representantes personales de los jefes de Estado de América Latina (SELA-CEPAL).	Santo Domingo - República Dominicana	Agosto de 1983	Compromiso de Santo Domingo.
Encuentro de líderes políticos Latinoamericanos (ILDIS-CORPECRUZ)	Santa Cruz Bolivia	Agosto de 1983	Declaración de Santa Cruz.
Conferencia especializada extraordinaria de financiamiento externo (OEA-CIES)	Caracas - Venezuela	Septiembre de 1983	Bases para un endeudamiento.
Conferencia Económica Latinoamericana	Quito - Ecuador	Enero de 1984	Declaración Plan de Acción de Quito.
XXXV Asamblea Anual de Gobernadores del BID. Mesa Redonda sobre deuda externa	Punta del Este Uruguay	Marzo de 1984	
Reunión Cancilleres y Ministros de Finanzas de Latinoamérica.	Cartagena - Colombia	Junio de 1984	Consenso de Cartagena.

CONSENSO DE CARTAGENA

I. DECLARACIONES

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

2. Reiteraron la vigencia de los planteamientos y acuerdos contenidos en los documentos y declaraciones pertinentes, firmados por países latinoamericanos, en especial en la Declaración y el Plan de Acción de Quito, en la Declaración Conjunta de los Presidentes del 19 de mayo y en la carta remitida a los Jefes de Estado y de Gobierno de la Reunión de Londres, que constituyen antecedentes importantes de la presente reunión, cuya realización se tornó necesaria a raíz de la intensificación de las dificultades que ha producido en América Latina la situación económica internacional.

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

4. Señalaron que la región atraviesa una crisis sin precedentes caracterizada por una severa disminución en el producto por habitante, que hoy se ubica en los niveles de una década atrás y que ha provocado una desocupación que afecta ya a más de la cuarta parte de su población económicamente activa y una caída sustancial de los salarios reales, lo cual puede traer graves consecuencias políticas y sociales.

5. Destacaron que, en gran medida, la crisis obedeció a factores externos ajenos al control de los países de América Latina, que de 1980 a 1983 pro-

vocaron la reducción de las exportaciones y determinaron la contracción forzosa de las importaciones con graves consecuencias para el proceso de desarrollo. La recesión internacional en dicho período y el estancamiento de las economías de los países industrializados, el deterioro de los términos de intercambio y el resurgimiento de políticas proteccionistas y restrictivas del comercio en las economías industrializadas provocaron graves retrocesos en el volumen y la estructura de las exportaciones de la región.

6. Insistieron en señalar que esos factores, sumados a los reiterados aumentos de las tasas de interés, configuran un panorama de endeudamiento externo grave y sombrío para los países de la región. El valor acumulado de la deuda externa de América Latina es superior a la mitad de su producto interno bruto o a tres veces sus exportaciones anuales. Los pagos de servicio de la misma han tenido un crecimiento equivalente a casi el doble del aumento de las exportaciones y en los últimos ocho años el pago de intereses representó más de 173.000 millones de dólares. Cada punto porcentual de incremento en las tasas de interés representa para América Latina un egreso adicional de divisas del orden de 2.500 millones de dólares anuales. El alza de las tasas de interés en el presente año equivale a un mes de exportaciones de la región. El resultado más negativo de esta situación es que la región se ha convertido en exportadora neta de recursos financieros. Se estima que esta pérdida alcanzó en 1983 alrededor de 30.000 millones de dólares. Paradójicamente, mientras existen manifestaciones de recuperación económica en la mayoría de los países industriales, América Latina se ve forzada a aminorar y en algunos casos a paralizar su proceso de desarrollo.

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

8. Reiteraron la decisión ampliamente demostrada por sus países de cumplir con los compromisos derivados de su endeudamiento externo y la determinación de proseguir con los esfuerzos de reordenamiento monetario, fiscal

y cambiario de sus economías para la reanudación del desarrollo económico, sin que ello signifique en ningún caso descuidar el deber de los Gobiernos de garantizar el bienestar y la estabilidad social y política de sus pueblos.

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

10. Reiteraron que la conducción de las negociaciones en materia de deuda externa es responsabilidad de cada país. Al mismo tiempo, advirtieron que la experiencia reciente demuestra que el problema del endeudamiento externo en los países en desarrollo, no puede ser resuelto exclusivamente a través del diálogo con los bancos, la acción aislada de los organismos financieros multilaterales o el simple comportamiento de los mercados. Por lo tanto se requiere la definición y aceptación de lineamientos generales de políticas de reestructuración y financiamiento que sirvan de marco de referencia a las negociaciones individuales de cada país. La utilización de estos lineamientos generales debe adaptarse a las circunstancias específicas de cada nación, dada la diversidad de las situaciones de endeudamiento externo y de las medidas necesarias para restablecer las condiciones de crecimiento de cada economía en particular.

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

12. Reconocieron igualmente, que dicho marco debe contemplar el concepto de la equidad en la distribución de los costos del reordenamiento económico. El proceso de ajuste debe ser simétrico y equitativo para que resulte eficaz. La expansión sostenida de la economía mundial requiere cambios en

la política económica de algunos países industrializados. Señalaron la necesidad de la adopción urgente por parte de estos países, de políticas para el mantenimiento de estímulos a las respectivas economías, con margen para la reducción de las tasas de interés y sin perjuicio de los objetivos anti-inflacionarios.

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

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

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

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

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

II. PROPUESTAS

18. Con base en lo expuesto en este Consenso, los Cancilleres y Ministros responsables del área financiera decidieron proponer:

- A. La adopción de medidas que conduzcan a la drástica e inmediata reducción de las tasas nominales y reales de interés en los mercados internacionales, lo cual debe constituir objetivo fundamental al que se dirijan los mejores esfuerzos de los Gobiernos de los países industrializados.
- B. Que en las renegociaciones y en las operaciones de nuevos créditos, la banca internacional utilice tasas de referencia que en ningún caso superen los costos efectivos de captación de los fondos en el mercado, ni se basen en tasas administradas.
- C. La reducción al mínimo de los márgenes de intermediación y otros gastos así como la eliminación de las comisiones y, durante períodos de renegociación, la abolición de los intereses de mora.
- D. La puesta en práctica de mecanismos temporales que atenúen el impacto de las altas tasas de interés, tales como una ventanilla compensatoria en el Fondo Monetario Internacional, préstamos concesionales oficiales con este fin y extensión de los plazos de pago aunque advirtieron que estos mecanismos sólo tienen utilidad limitada pues simplemente difieren el problema.
- E. Que se tome en cuenta en las operaciones de renegociación el perfil de la deuda y la capacidad de recuperación económica y de pago de cada país y se mejoren sustancialmente las condiciones de plazo y períodos de gracia. Cuando convenga a los países deudores interesados podrán extenderse las bases de la negociación a períodos multianuales e incluir la capitalización de intereses.
- F. Que, en los casos de países con problemas extremos de balanza de pagos, se consideren cláusulas que permitan diferir el pago de parte de los intereses que, sin devengar a su vez intereses, serían pagados con una proporción determinada de los recursos provenientes del incremento de las exportaciones.

- G. Que en las renegociaciones de la deuda externa no se deben comprometer los ingresos provenientes de las exportaciones más allá de porcentajes razonables, compatibles con el mantenimiento de niveles adecuados de la actividad productiva interna, considerando las características propias de las economías de cada país.
- H. Que se elimine la exigencia por parte de los acreedores de transferir al sector público, en forma indiscriminada e involuntaria, el riesgo comercial del sector privado.
- I. La eliminación de las rigideces regulatorias de algunos centros financieros internacionales que castigan automáticamente las carteras de crédito a países en desarrollo y que impiden la concesión de nuevos financiamientos; el reconocimiento de la calidad especial que tienen los países soberanos como deudores de la comunidad financiera internacional y la adaptación de la reglamentación vigente a dicha calidad.
- J. La reactivación de las corrientes crediticias hacia los países deudores, las cuales en muchos casos se encuentran virtualmente suspendidas, y la urgente reanudación del otorgamiento de créditos de corto plazo para financiar el comercio y otras operaciones necesarias para dichos países.
- K. La asignación de un volumen mayor de recursos y el fortalecimiento de la capacidad crediticia de los organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el grupo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.
- L. Una nueva asignación de Derechos Especiales de Giro en el Fondo Monetario Internacional, compatible con las necesidades de liquidez de los países en desarrollo, el aumento de los plazos de sus programas de ajuste y la ampliación del acceso a sus recursos.
- M. La revisión de los criterios de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional en los siguientes aspectos:
 - i. Deberá asignarse prioridad al crecimiento de la producción y del empleo, tomando en cuenta las circunstancias específicas económicas, sociales y políticas de cada país.

- ii. El establecimiento de las metas fiscales y de balanza de pagos o su modificación, deberán excluir el impacto de la elevación de las tasas de interés internacionales por encima de lo contemplado en los programas de estabilización, para no comprimir más allá de niveles razonables la inversión pública ni las importaciones.
 - iii. La modificación de las metas monetarias acordadas deberá efectuarse para absorber alzas imprevistas en la tasa de inflación y evitar estrangulamientos contrarios a los objetivos de estabilización perseguidos.
- N. Que se acelere e incremente la utilización de los recursos del grupo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de mecanismos tales como:
- i. El aumento de la proporción de préstamos de programa y del porcentaje financiable del costo de los proyectos.
 - ii. La agilización de los desembolsos de los créditos ya contratados.
 - iii. La reducción transitoria y de manera sustancial de los requisitos de contrapartida en moneda local.
 - iv. La eliminación de la graduación financiera.
- O. Que se otorgue a los países deudores plazos mucho más amplios y tasas de interés aún más preferenciales en la renegociación de sus deudas con los Gobiernos y los organismos oficiales de crédito a la exportación de los países industrializados. Igualmente concederles sin dilación, nuevas líneas de crédito en términos y condiciones preferenciales y en montos suficientes para impedir la interrupción de sus importaciones.
- P. La inmediata atención de los reclamos de los países en desarrollo con respecto a la estabilización de los precios de sus productos a niveles remunerativos, de forma tal que se contrarreste el fuerte deterioro de sus términos de intercambio, lo que entre otros perjuicios compromete seriamente la capacidad de pago de su deuda externa.
- Q. La rápida eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias de los

países industrializados, que limitan el acceso de los productos de los países en desarrollo a sus mercados, tanto en sectores tradicionales como en productos industriales, incluyendo los de alta tecnología.

III. CONSULTAS Y SEGUIMIENTO

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

20. Acordaron que dicho mecanismo de consulta y seguimiento servirá para:

- i. Facilitar en el ámbito regional, los intercambios de información y experiencias, así como el apoyo a solicitudes de asistencia técnica, sobre deuda, financiamiento y otras cuestiones relacionadas.
- ii. Promover en el ámbito extrarregional los contactos con otros países en desarrollo.
- iii. Promover el diálogo con los Gobiernos de los países acreedores y bajo las modalidades adecuadas, con los organismos financieros multilaterales y la banca internacional.

21. Expresaron que la necesidad de este diálogo se sustenta en el contenido de la carta del 5 de junio a los participantes de la Reunión de Londres, en la cual se afirmó que *“es urgente que la Comunidad Internacional aborde de manera integrada y coherente los problemas de la economía mundial, reconociendo las interrelaciones que los vinculan, y encuentre soluciones satisfactorias en un mundo interdependiente”*, y se subrayó que *“la necesidad urgente de adoptar acciones concertadas es evidente sobre todo en materia de endeudamiento”*, para lo cual *“se requiere llevar adelante un diálogo constructivo entre países acreedores y deudores para la identificación de medidas concretas que alivien la carga del endeudamiento externo, teniendo en cuenta los intereses de todas las partes involucradas”*.

Asimismo ese diálogo se ve estimulado por las expresiones del Comunicado de Londres, de 9 de junio, en las que se reconoce la interdependencia entre países industrializados y en desarrollo, se acepta que los niveles elevados y crecientes de las tasas de interés pueden agravar los problemas de los países deudores, se reafirma la decisión de conducir las relaciones con éstos dentro de un espíritu de buena voluntad y cooperación y se anuncia una serie de acciones a las cuales los Gobiernos reunidos en Londres otorgan especial importancia en lo que se refiere a los procesos de renegociación de la deuda y a las cuestiones monetarias, de financiamiento y de comercio.

22. Convinieron en utilizar plenamente los foros existentes para la discusión y el análisis del tema de la deuda externa, en especial el Comité de Desarrollo del BIRF donde se propondrá el establecimiento de un *“grupo de trabajo”* para esta cuestión.

23. Manifestaron su disposición de celebrar un encuentro con Gobiernos de países industrializados para una reflexión conjunta sobre los múltiples aspectos y consecuencias económicas, sociales y políticas del endeudamiento externo de América Latina, teniendo en cuenta la necesidad de buscar una solución a la carga excesiva que éste supone y la creación de condiciones favorables para la reactivación del desarrollo de los países endeudados y la expansión sostenida de la economía y del comercio mundiales, con salvaguardia de los intereses de todas las partes involucradas.

24. Acordaron realizar una nueva reunión para evaluar las acciones que derivan del Consenso de Cartagena, en relación con la evolución de las cuestiones de deuda, financiamiento y otras conexas. Esta reunión se celebrará en Buenos Aires antes de la próxima Asamblea Anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, o en el momento en que algún evento extraordinario lo requiera. A tal efecto, el país sede actuará como Secretaría protémpore.

Expedido en Cartagena de Indias, a los veintidós (22) días del mes de junio de mil novecientos ochenta y cuatro (1984).

* * *
* *
*

**EL GASTO PÚBLICO EN LA CRISIS Y EN
LA REACTIVACIÓN**

*Dr. Enrique Sierra. — Experto del Instituto Latinoamericano
de Planificación Económica y Social — ILPES —*

EL GASTO PUBLICO EN LA CRISIS Y EN LA REACTIVACION

Enrique Sierra C. (*)
con la colaboración de
Guido Miranda (**)

Nota: Las opiniones contenidas en el presente documento son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente las de los organismos en las que ellos trabajan. Este documento ha sido preparado con el propósito de presentarlo en el Seminario sobre el Papel del Sector Público en la Recuperación Económica de los Países Andinos, que ha organizado la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público, ASIP, con el auspicio de la Junta del Acuerdo de Cartagena y la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, que se realizará en Lima (Perú) del 27 al 30 de noviembre de 1984.

Quito, 23 de Noviembre de 1984

(*) *Experto en Planificación Global y Política Económica.*

(**) *Experto en Modelos Macroeconómicos, ambos del Proyecto ECU/80/007 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.*

INTRODUCCION

Los argumentos y comentarios de las páginas que siguen —algunos de los cuales son por demás conocidos— sólo tienen sentido ante el dogmatismo con que a menudo se juzga al gasto público y a todo lo que social, institucional e ideológicamente implica. Tanto al analizar las causas de la actual crisis mundial —ya sea en lo relativo a las economías de mercado industrializadas o en lo pertinente a los países en desarrollo— como al tratar estrategias y políticas alternativas para superarla, se enfatiza la expansión alcanzada por el gasto público y la conveniencia de modificar las políticas y las condiciones que lo han llevado a esa situación.

Los estereotipados y más difundidos análisis de esta clase —incluyendo algunos originados en entidades internacionales— conllevan, en mayor o menor intensidad, un mensaje más bien opuesto al gasto público y a las funciones del Estado en la economía. Pudiera ser que esa no fuera la intención explícita de tales análisis; sin embargo, de tanto insistir y exponer sus argumentos, han vigorizado eficazmente la crítica y el rechazo teórico a las manifestaciones intervencionistas y reguladoras del sector público, lo que es particularmente evidente en los años de crisis del decenio pasado y del actual. Esta oposición ha venido a nutrir, de facto, las nuevas postulaciones que se hacen del viejo liberalismo, ya que las escuelas contemporáneas de esta filosofía económica no han agregado nada nuevo a sus fundamentos y concepciones básicas.

Algunas tesis y estudios de este tipo se basan en abundante información estadística, proporcionada por los registros nacionales e internacionales de flujos y eventos económicos, y en antecedentes de aspectos sociales que

también se han logrado registrar y sistematizar. Dichos estudios logran penetrar, de cierta manera, la concatenación económica y social del mundo contemporáneo; sin duda, se trata de análisis serios. Pero su acentuado carácter apriorístico y la limitada cobertura de su análisis, en el cual no tienen cabida elementos políticos, ideológicos ni las categorías de la economía política, les llevan a centrarse en explicaciones más o menos mecanicistas del gasto público y a interpretarlo en los estrechos límites del análisis económico convencional.

Una ilustración de esas tendencias es, entre otras, el evidente decaimiento del análisis del gasto público de guerra o de defensa; otro ejemplo, es la omisión de la transnacional en el examen de las causas de la crisis. Al marginarse categorías tan importantes, la causalidad de la crisis se circunscribe a un conjunto de aspectos selectivos, entre los cuales se ha acentuado la responsabilidad del crecimiento del gasto público y de los salarios. *“Dos acontecimientos —dice el último informe del Banco Mundial— inducidos por las políticas merecen especial atención: primero, la creciente rigidez del mercado laboral y la fuerte presión alcista resultante sobre los salarios reales, y segundo, el crecimiento y las características del gasto público, la tributación y los déficit fiscales. Los vínculos entre estos elementos están en la raíz de los problemas de inflación, desempleo y lento crecimiento”* (1).

Abundan, por otra parte, escritos y posiciones menos fundados y más abiertamente ideologizantes, que a menudo son las vertientes de las posturas superficiales y dogmáticas que prevalecen en los medios políticos nacionales e internacionales, en cuyo contexto se debaten los trascendentes problemas de la crisis y de la reactivación.

La crisis y el ensanchamiento del sector público ha traído una fuerte preocupación sobre el tamaño, las funciones y la administración del sector público, así como sobre los recursos que esté moviliza. Bienvenida tal preocupación para elevar la eficiencia y eficacia de las funciones públicas y para evaluar las estructuras de los países en desarrollo en las nuevas condiciones de la economía mundial. Pero también es preocupante que aprovechándose de la crisis y de las deficiencias de la economía pública, los grandes po-

(1) Banco Mundial —Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984, julio de 1984.

deres multinacionales destruyan dicha economía y vigoricen los lazos de la dependencia. De ahí que el análisis de la eficiencia y eficacia del gasto público convenga hacerlo dentro de perspectivas más amplia que los problemas inmediatos que reclaman la atención de economistas y administradores públicos.

* * * * *

I. EL GASTO PUBLICO DESPUES DE LA CRISIS DE LOS TREINTA

Como es conocido, el gasto público fue la herramienta fundamental de la política económica, y también de los poderes económicos, de la década de los treinta para sacar de la crisis de aquellos años a las economías norteamericana y europeas. Fue entonces, cuando a través de una serie de asignaciones sociales y de inversiones —y enfrentando una dura oposición— el gasto público empezó a probar su eficacia para crear ingresos, tonificar los mercados y remontar la producción. Posteriormente, demostraría su potencialidad en las economías de mercado industrializadas para sostener el crecimiento, elevar la eficiencia económica y para mediatizar el conflicto social. En estas funciones tuvo que acompañarse, por cierto, con una congruente política monetaria y de ingresos públicos, estructurándose con ello toda una nueva política económica, que daría lugar a lo que autores entusiastas llamarían “*La Nueva Economía*”.

Como también se sabe, la II Guerra Mundial fue el evento con que vino a superarse plenamente la crisis de los treinta, especialmente en el caso de la economía norteamericana. A los años culminantes de dicha crisis le siguieron sucesivos momentos de impulso de las actividades productivas y del empleo y de desaceleración de las mismas, conformándose a mediano plazo una evolución de crecimiento más bien lenta. Gracias a la movilización de recursos y de voluntades políticas que promovió la guerra, se afirmó y aceleró el crecimiento económico de Norteamérica y con ello el de Canadá y de las regiones europeas menos comprometidas en el conflicto.

Aquella movilización de recursos y la planificación que de hecho se aplicó a las economías de mercado de las naciones beligerantes, estuvieron íntimamente asociadas al gasto público. Su volumen y programación resultaron, como en toda guerra, decisivos para estimular en tan extraordinarias condiciones la producción necesaria para la guerra y para la vida civil. Otro papel relevante le correspondió en la post-guerra, al transformarse en uno de los soportes de la reconstrucción europea y japonesa, así como también la tuvo en las concepciones y políticas de ayuda a los países pobres que empezaron a aplicarse después de la conflagración mundial.

La teoría del ciclo y las teorías del crecimiento económico, exaltaron el gasto público como un instrumento eficaz y eficiente para evitar las crisis y transformar a estas en cortas recesiones, así como para impulsar y sostener el crecimiento. La práctica de los años de crisis, de guerra y de reconstrucción, fue prolifera en testimonios que ayudaron a transformar las hipótesis de los economistas keynesianos en tesis; lo que hizo surgir un amplio y variado instrumental teórico y metodológico, algunos de cuyos importantes aportes —como el multiplicador y el acelerador, el tratamiento del presupuesto y el análisis del déficit, así como la comprensión del empleo pleno y la inflación generada en esas condiciones, y las implicancias de estos elementos con el comercio y financiamiento externos, junto con el cálculo del producto y del ingreso nacionales— son hoy parte del conocimiento corriente de la economía, cuyos antecedentes históricos y teóricos se pierden en el tiempo, aun cuando éste no es tan lejano.

El gasto público como variable instrumental para regular y orientar la economía lo mismo que su teorización, siempre fueron controvertidos, particularmente para el pensamiento ortodoxo. El problema es la contradicción que conllevan a la economía de mercado en su aceptación liberal. Por una parte, en condiciones de paz se acota su eficacia en cuanto empieza a afectar la distribución del ingreso generado y de la riqueza acumulada; tratándose de estas áreas, el sistema político—social dominante prefiere la desaceleración del crecimiento o la recesión, antes de tocar el reparto de la propiedad y de la renta.

Otro tanto ocurrió en la periferia. El diagnóstico del subdesarrollo puso en evidencia la escasa capacidad de las oligarquías para emprender las ingentes inversiones que estas regiones requerirían en infraestructura, energía, industrias, etc., además de los amplios déficit de servicios sociales que tendrían que superarse. Esta constatación y las aprensiones políticas sobre riesgos de guerras, revoluciones o de difundidos procesos de desestabilización social, condujeron a relieves la acción estatal y con ello el gasto público como instrumentos de la política de desarrollo.

Pero también en la periferia surgió el cuestionamiento ideológico y político. En las concepciones sobre estrategia de desarrollo y en sus ensayos de aplicación, pronto se advirtió que el ensanchamiento de las actividades públicas amenazaba las bases de los poderes más tradicionales, y aun cuando

les favoreciera llegaba un momento en que el Estado no podía transferirles excedentes y su acción, especialmente social, se transformaba en una amenaza para sus posiciones económicas. Por otro lado, quedó en evidencia que en la periferia no funcionaban o lo hacían muy limitadamente las concepciones y políticas keynesianas, y que los mayores problemas eran cambiar la asignación social y económica de los recursos y remodelar las estructuras sociales e institucionales del sistema productivo. La acción pública dentro de los estadios de la dependencia y de la concentración interna del poder económico, social y político, resultaba por demás limitada; lo que más podía hacer era impulsar mediante la transferencia de excedentes externos la transformación de algunos segmentos de la oligarquía en burguesía industrial, comercial y/o financiera, pero sin que esta clase poseyera los atributos renovadores que tuvo en el devenir histórico del capitalismo.

En la medida que la capacidad de intervención y de regulación del Estado, y con ello del gasto público y de sus políticas concomitantes, coparon los márgenes de discrecionalidad que las circunstancias históricas dieron lugar en las economías de mercado industrializadas, vino, por un lado, el debilitamiento de la teorización de dicho gasto; y, por otro, se intensificaron las contradicciones sociales económicas y políticas en torno del mismo, controversia que también se extendió a la periferia. Con todo, en el segundo tercio del siglo se puso en movimiento una variable estratégica como es la economía y la política del sector público, que ha transformado profundamente los sistemas de mercado.

II. LA TRANSNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA Y EL ESTADO

La evidencia de la afirmación anterior es el espacio que el sector público ha llegado a ocupar en las economías de mercado. Al empezar el siglo, el gasto público de los países industrializados no alcanzaba a significar el 10 por ciento de su PIB; al inicio de los años setenta se aproximaba el 30 por ciento y al comenzar la década de los ochenta sobrepasaba el 40 por ciento, porcentaje que para algunos países era mayor al 45 por ciento, como se aprecia en el cuadro que sigue.

**GASTO PUBLICO TOTAL DE LOS PAISES INDUSTRIALES COMO PROPORCION
DEL PIB, 1961-81
(Porcentajes)**

Países	1961	1981
Alemania, Rep. Fed. de	33.8	49.3
Canadá	30.0	41.4
Estado Unidos	29.0	35.4
Francia	35.7	48.9
Italia.	29.4	50.8
Japón	17.4	34.0
Reino Unido.	33.4	47.3
Promedio de todos los países industriales	29.3	40.9

FUENTE: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984, Banco Mundial Washington D.C. julio de 1984.*

La economía capitalista surgió de la Segunda Guerra Mundial notablemente transformada. A la mayor participación y fuerza del Estado como ente económico, se sumaron el aparecimiento y desarrollo de la corporación y del conglomerado financiero multinacionales.

En tanto estos agentes privados y el sector público han vigorizado su presencia económica, se ha advertido, especialmente en el decenio de los setenta y en los años de la crisis última, un debilitamiento de la organización de los trabajadores y de los consumidores, por lo que dichos agentes han podido actuar con menos contrapeso desde el lado de los usuarios finales de la producción. La población de los países capitalistas ha enfrentado a los grandes poderes de la economía privada —transnacionales y bancos— sólo con su demanda, medio que sin una poderosa organización de los consumidores resulta más débil que fuerte, especialmente en los períodos de crisis. No ha habido, por ejemplo, fuerzas sociales ni culturales que hayan neutralizado la tendencia al consumo, que tanto ha estimulado la multinacional y que tanto le ha favorecido.

Las corporaciones y los bancos internacionales han acrecentado sus interrelaciones, participando cada vez más como agentes asociados y com-

plementarios en los mercados nacionales e internacionales, y en su actuación frente a los países en desarrollo, a los organismos rectores de los sistemas internacionales monetario, de comercio y de la banca de asistencia al desarrollo, así como frente a los Estados. Estos grandes agentes difunden sus actividades y poder por los países industriales y por la periferia sin más limitaciones que las de sus propias capacidades y las normas establecidas por los Estados, cuando éstos logran algún poder o circunstancia para introducirlos y aplicarlos. Los capitales, negocios, tecnología y capacidad de gestión que han concentrado, les permiten colocarse, de facto, por encima de los propios Estados, y desplazarse tanto geográficamente como de unas actividades o negocios a otros.

Han llevado a escala internacional la división o seccionamiento de los procesos productivos y controlan el desarrollo tecnológico y la introducción a la producción de las innovaciones que éste aporta. Tal dominio proviene tanto de las inversiones y actividades que realizan en dicho campo, como de los que se posesionan de la investigación científica y creación tecnológica realizada por universidades o centros de estudios y organismos estatales.

Tienen flexibilidad para ajustarse a la evolución de la economía mundial y del conjunto de los países industrializados y para trabajar con las economías centralmente planificadas, aprovechando siempre las mejores oportunidades de negocio y acrecentando su poder, entre otras formas, mediante fusiones o concentración de sus capitales, cuando ello les resulta conveniente o necesario.

De esa manera han llegado a dominar el escenario económico de los países industrializados, de los países en vías de desarrollo, y ya están presentes en los de economía dirigida. Su dispersión por el mundo ha internacionalizado la economía, en el sentido que los mayores centros o poderes de decisión no radican como antes en los mercados y sistemas económicos e institucionales de los países mismos. Constituyen un poder supranacional con fuerte capacidad de influencia sobre los Estados, en tanto que éstos, restringidos por su territorialidad y la naturaleza de sus funciones económicas, sociales y políticas, lo que más pueden oponerle es el poder político nacional, el mismo que hasta ahora no se ha empleado para convenir tratamientos comunes al capital transnacionalizado.

Los Estados se han hecho fuertes para las poblaciones y entes económicos nacionales; pero son débiles frente a las corporaciones y la banca multinacionales en razón de su ideología de sustentar el sistema productivo y de propiedad en base de la empresa privada y en amplias libertades para ésta. Los Estados de los países industrializados, y en particular los de las mayores potencias, tienden más a identificarse que a antagonizar con esta nueva conformación de la economía de mercado dominada por tan grandes agentes multinacionales. Estos, no obstante sus atributos, no han resuelto la problemática de la maximización de la rentabilidad de la inversión privada y la maximización de las satisfacciones de los consumidores y de los trabajadores dependientes, a pesar de lo que se dice que ayudan a optimizar la asignación mundial de recursos; por el contrario, han llevado esa contradicción al nivel de los países y de las empresas o inversiones propiamente nacionales. Por su poder y formas de actuación, hacen más difícil que la política económica reduzca dicha oposición de intereses advirtiéndose que ésta se inclina a identificarse más con los de las multinacionales que con los de las poblaciones y empresas nacionales.

La actual crisis es la de los países con sus respectivas poblaciones, Estados y empresas nacionales, pero no hay evidencias que sea la crisis de las corporaciones ni de la banca internacionales como fue la depresión de los años treinta para la burguesía de las potencias capitalistas. La crisis de alguna manera también les ha afectado, pero sin generarles las extraordinarias consecuencias que han debido enfrentar los países; por el contrario, dentro de la crisis han continuado fortaleciéndose y están influyendo de manera decisiva en la política de reactivación de los países industriales y en la de reajuste de los países en desarrollo.

En el nuevo contexto internacional, se vuelve a demostrar que en la economía de mercado, el Estado —aunque su génesis se asiente en la democracia— concatena más sus funciones con los grandes poderes económicos que dominan el sistema que con la sociedad misma a la cual se debe. Si bien se han producido importantes revisiones en la ideología capitalista que han viabilizado la expansión de las funciones económicas y sociales que ahora cumple el sector público en las economías de mercado, la presencia de aquella doctrina continúa vigente, y desde que surgió la corporación y el conglomerado financiero multinacional se identifica con estas nuevas categorías, por encima de los intereses de los capitales nacionales y de los propios países.

En función de tal doctrina, las políticas públicas de los años setenta y de las que van del ochenta, se han transformado en un campo de batalla político e ideológico en que se trata de contener la expansión de las actividades económicas y de servicios del Estado, desacelerando o estancando el gasto público. En razón de lo mismo, las regulaciones del comercio y financiamiento externos se hace de manera que se creen oportunidades para aquellos grandes agentes.

Otro tanto ocurre en el campo de las políticas monetarias, de cambio y de precios. De hecho, los países industrializados han creado condiciones para que la banca internacional explote, como no hay precedentes, al mundo entero, y para facilitar el libre tráfico de capitales. Por su parte, la política de precios repudia toda forma de control y sólo admite tenues regulaciones.

Las políticas de seguridad social y de remuneraciones fueron de las que más progresaron al tenor de las presiones del movimiento obrero de aquellos países; pero dejaron de hacerlo en estos últimos años. Con motivo de la crisis, ha estado ganando fuerza la tendencia a desacelerar y hasta reducir la tasa de salario y los beneficios sociales, incluso el subsidio de cesantía.

Fundamentándose en el ideario de la libre empresa y de la libertad de comercio y circulación de capitales, y en el argumento que la acción del Estado viola tales principios, se presiona a los países en desarrollo para que no ejerzan los poderes estatales en la regulación de la economía, persuadiéndoles que con ello se deteriora la optimización en el empleo de recursos que determina el libre juego de las fuerzas del mercado.

Tal conjunto de ideas, justificadas a menudo con teorías de dudosa comprobación, limitan el empleo de las capacidades normativas del sector público y las actividades económicas, financieras y de servicios sociales que este puede realizar. Tampoco dejan espacio ni estimulan formas comunitarias o ampliamente asociativas, de producción y de distribución, ni motivan la organización de los consumidores ni de los asalariados. En función de la ideología señalada, se ha preferido absorber las consecuencias de la crisis y el retraso de su superación antes que revisar sus principios, como ocurrió después de la depresión de los años treinta.

III. LAS CAUSAS DE LA CRISIS Y EL GASTO PUBLICO

El análisis convencional de la crisis no discute las nuevas categorías empresariales y financieras comentadas. Ellas en sí y sus cualidades y estilos constituyen un dato para el análisis. Ha habido sí notable interés por la reducción que la crisis ha provocado en la rentabilidad, pero sin diferenciar la situación de la multinacional de la que enfrentan empresas más propiamente nacionales ni mucho menos preocupándose de las condiciones en que se desenvuelven las modestas empresas de la periferia.

Al gasto público, a su financiamiento y al déficit presupuestario se le atribuyen tanto en los países industrializados como en los de desarrollo grandes potencialidades de crisis, y se clama por su reducción. Pero en la otra gran crisis —la de los años treinta— el gasto público era reducido, y la actual ha sido generada por un conjunto de causas. Algunas de estas causas se gestaron a lo largo de los decenios de crecimiento que siguieron a la Segunda Guerra Mundial; otras se han desarrollado al tenor de las tendencias desestabilizadoras y recesivas que caracterizaron los años setenta, pero todas ellas están profundamente vinculadas a las estructuras mismas de la economía, sociedad e institucionalidad de los actuales sistemas de mercado, singularizados por el capitalismo transnacionalizado.

En efecto, durante el crecimiento previo a los años setenta, se crearon, no obstante todo lo que significó esa expansión de las economías industriales, condiciones que después se transformarían en factores desestabilizadores. Estos serían:

- a. La heterogeneidad y polarización del conglomerado que forman las economías de los países industrializados, producto del crecimiento dispar.
- b. La dinamica de la innovación tecnológica y las diferenciales cada vez marcadas de productividad entre países y ramas productivas.
- c. El poder alcanzado por la corporación y la banca internacionales, sus singulares modalidades de operación, y la exacerbación del antagonismo a los intereses nacionales, a los sectores empresariales no transnacionaliza-

dos y a las masas consumidoras que conllevan estas nuevas manifestaciones del capitalismo internacional.

Los factores anteriores habrían hecho madurar nuevas condiciones que, al modificarse en los años setenta algunas relaciones de precios y costos importantes, ayudaron a desatar persistentes procesos inflacionarios y de amplios ajustes estructurales en la producción y en la inversión. Estos precipitaron alteraciones significativas en el sistema de relaciones técnicas que se había logrado armonizar en los decenios pasados. En la conformación de las nuevas relaciones técnicas, de costos y de precios, han desempeñado un papel decisivo:

- a. El precio real del petróleo y de la energía, ajustados violentamente en 1974 y 1980-81.
- b. El costo de las tecnologías de avanzada y la insuficiencia de los mercados para permitir el pleno aprovechamiento de la eficacia de esta tecnología y, por ese medio, minimizar su efecto en los precios.
- c. El aumento de la tasa de interés real y sus efectos debilitantes en el ritmo de la inversión por exigir una alta rentabilidad, mayor a las del período anterior, a la nueva acumulación, además del estímulo que genera para mantener el ahorro más como inversión financiera que real.

A los cambios introducidos por los factores anteriores y a la reasignación de recursos que ellos implican, se suman, por otro lado, los recursos que se filtran de los procesos más inmediatos de producción, inversión productiva y consumo social, como son:

- a. Los ingentes gastos y recursos físicos asignados a fines militares, que además de constituir excedentes que se esterilizan, potencian procesos de desestabilización económica y financiera, y la destrucción, cuando se emplean, del acervo productivo.
- b. La importante proporción de los crecientes gastos y recursos físicos empleados en el desarrollo científico y tecnológico —que si bien amplía las bases para dinamizar el crecimiento futuro— en el corto plazo se resta al proceso económico.

El impacto de la inflación de costo en la capacidad adquisitiva de los ingresos, así como el proceso de alteraciones en las relaciones técnicas y económicas aludido, más aquella esterilización de recursos, han conducido al debilitamiento de la demanda interna, a lo cual se agregó el de la demanda de los países en desarrollo. Dicho debilitamiento está íntimamente asociado a:

- a. La desaceleración y caída de la inversión, que junto con la pérdida de fuerza de la demanda genera la depresión del sector industrial.
- b. La desaceleración de los ingresos del sector asalariado.
- c. La desaceleración del gasto público.
- d. Los ingentes excedentes extraídos de la economía de los países en desarrollo no petroleros, que con las graves consecuencias que provoca en el balance de pagos de éstos, reducen su capacidad para importar.

Por último, tanto en el inicio del proceso de inestabilidad y de crisis como en la evolución de ésta y en la actual fase de reactivación, la política económica se ha orientado fundamentalmente por el ideario de la economía de mercado, procurando ser más congruente con la inversión transnacionalizada que con la situación de los países y de la población. Se ha optado por enfrentar los costos de la crisis antes que ensayar otras opciones de intervencionismo más vigorosas. Tal orientación se ha visto facilitada por la debilidad en este período de la presión de las organizaciones de los trabajadores asalariados y de los consumidores, así como por el carácter evolutivo de la crisis que no ha tenido momentos dramáticos o culminantes como ocurrió en la de los años treinta.

Se habrá advertido que en el esquema propuesto para explicarse la crisis, el gasto público juega un doble papel. Ciertos componentes de él esterilizan significativos excedentes o recursos que en parte bien podrían asignarse a fines sociales y económicos más inmediatos y redituables, con lo cual no se debilitaría tanto el proceso económico. Pero, por otro lado, la desaceleración de dicho gasto desestimula a ese proceso y lo precipita a la recesión.

Entre aquellos gastos que distraen recursos productivos o que tornan lenta la maduración de los mismos, se encuentran los de defensa, los invertidos en proyectos de prestigio político y en el desarrollo científico y tecnológico sofisticado de lenta maduración.

Hay, por cierto, un gasto de defensa necesario; lo que se discute es su exceso, especialmente en condiciones de escasez de recursos y de pobreza extrema, como ocurre dramáticamente en los países de la periferia. En los cuadros del anexo se puede verificar cuan significativo es esta clase de gasto en el mundo, en los países de la periferia y en los países latinoamericanos y del Caribe.

Está fuera de discusión que el gasto de guerra resta recursos del circuito de producción y de consumo social, con un triple agravante: prácticamente todos estos recursos son un excedente que se esteriliza (1); la ampliación y acumulación de equipos bélicos acrecienta el riesgo de las inversiones civiles; y, su empleo provoca destrucción de capacidad productiva y de recursos naturales, además de desarticular los procesos productivos y la vida civil.

Las antiguas guerras de conquista fueron, como se sabe, fuentes de nuevos excedentes que acrecentaron la riqueza de los países hoy industrializados; pero las de esta época son, de hecho, sólo destructivas. Si bien en una guerra un país victorioso pudiera, en forma individual, obtener una ventaja económica y/o comercial, pero el conjunto de países ya no agregan nada.

Se ha tratado de relieves los efectos expansivos de los gastos militares y de guerra, considerándolos inductores de crecimiento y de empleo, pero el cambio tecnológico introducido en los armamentos (uso de la energía atómica, cohetes intercontinentales, satélites, bioquímica, etc.) ha colocado en una nueva condición aquella capacidad de efectos.

La industria bélica convencional —basada en equipos motorizados y en acero— probablemente tuvo más capacidad de difundir efectos que las

(1) Una parte de este gasto, por cierto del porcentaje pequeño del mismo, está asociado y es de utilidad inmediata para las actividades civiles.

actuales tendencias a emplear la energía atómica, las técnicas especiales, las armas bioquímicas y otras que se usan en las guerras contemporáneas. Dichas tendencias colocan a la nueva industria bélica a la punta de los procesos tecnológicos y productivos; pero, le ha restado fuerzas al aparato industrial convencional, el mismo que ha tenido que reajustar y reorientar algunas ramas hacia la demanda civil.

La mantención y expansión de la industria bélica de los países industrializados induce de otro lado, la esterilización de parte importante de los escasos recursos de los países en desarrollo. A las motivaciones de ganancias de las empresas que producen y comercian esta clase de equipos para los países en desarrollo, se agrega la política de fomento de las exportaciones de armamentos que practican aquellos países. Este comercio y acumulación de armamentos potencian, además, zonas de conflicto, con el consiguiente aumento del riesgo comercial y financiero, que también termina beneficiando a los países industriales a través de las mayores primas de seguros y de intereses que les aplican a los países de tales zonas. Estos efectos se vuelcan con el tiempo contra las economías de mercado; pues, van erosionando los excedentes de los países en desarrollo o debilitando su demanda y capacidad para importar.

Los proyectos de prestigio político —otra forma de gasto, a veces de escasa productividad, otras de larga maduración y otras sin aportes a la oferta de bienes y servicios— se han hecho cada vez más ambiciosos en la medida que se asocian a las novedades científicas o tecnológicas y que tratan de magnificar ideas y a sus promotores. He ahí, por ejemplo, los ambiciosos y audaces proyectos de colonias lunares y otros semejantes.

Tanto en los países desarrollados como en los de la periferia existe esta clase de proyectos, lo que por sus finalidades tienen más motivaciones de ejecutarse que otras inversiones social y económicamente más productivas y necesarias. Tales tipos de proyecto no son siempre de muy limitada eficiencia y productividad, en alguna medida aportan en el mediano plazo resultados económicos y puede ser que a largo plazo eleven los mismos. Los problemas que plantean son la distorsión en las prioridades de la asignación de los escasos recursos disponibles, las presiones financieras que agregan y la disminución de la eficiencia económica que conllevan. Todo esto es particularmente válido cuando prevalecen condiciones de crisis como la actual.

El gasto en el desarrollo científico y tecnológico es una condición básica para hacer progresar la economía y mejorar el bienestar de la población. Las innovaciones tecnológicas que tan vitales han sido para la expansión económica, están precedidas por un desarrollo científico y tecnológico de cada vez más amplio horizonte, potencialidad productiva y de cambios socio—culturales, pero que demanda ingentes gastos y recursos físicos. Por la naturaleza misma de dicho desarrollo, lo que insume no retorna prontamente como aporte al proceso de producción y consumo, es decir, como beneficios económicos y sociales inmediatos. Gran parte de ellos maduran lentamente; en este sentido son, en el corto plazo y también en el mediano, como un excedente que se filtra de aquel proceso. Es el caso, por ejemplo, entre otros, de la prolongada y costosa investigación del uso de la energía nuclear y de la exploración espacial.

He aquí otra clase de gasto e inversión en que es fundamental criterios de prioridad y de calibrar los esfuerzos presentes con los beneficios futuros. Voluminosos recursos para el desarrollo científico y tecnológico sofisticado y de lenta maduración asignados en tiempos de crisis, significa que las generaciones presentes hacen un extraordinario sacrificio en función de potenciales beneficios para generaciones futuras.

La economía contemporánea está sometida, por una parte, a fuertes demandas, en tanto que por otra perseveran notables rigideces en el lado de la producción, como se pudo advertir al enunciar las causas de la crisis. Las ideologías prevalecientes compiten en reivindicar el bienestar social y la gestión empresarial incita masivamente al consumo, al mismo tiempo que los enfrentamientos de las potencias y las contradicciones sociales absorben improductivamente recursos, y que el excesivo costo de los medios financieros reduce las posibilidades de inversión. En tales circunstancias, no es de extrañarse que lo que prevalezcan sean condiciones de crisis más que de crecimiento y desarrollo, y que en ese medio el gasto público sea una categoría permanentemente discutida.

IV. EL GASTO PUBLICO EN LAS POLITICAS DE REACTIVACION Y AJUSTE

1. La Reactivación de las Economías de Mercado Industrializadas.

La economía de los países industriales empezó a reactivarse con diferentes grados de intensidad en 1983. En este año se revirtió la tendencia contractiva de las economías de Estados Unidos y Canadá, con una muy suave reacción del resto de las economías mixtas industrializadas y del comercio internacional, y sin mayor impacto en los países en desarrollo. En 1984 la reactivación ganó fuerza en Estados Unidos, Canadá y Japón, se alentó algo más en Europa, pero continuaron grandes problemas como el alto desempleo, las crisis nacionales en la periferia, y el riesgo que se inicie un nuevo ciclo inflacionario y una recaída de los precios de las materias primas.

Esas condiciones tornan frágil el proceso de recuperación iniciado; ellas reflejan importantes escollos en la aceleración de la expansión de las actividades productivas de los países industrializados y en la difusión geográfica y sectorial de sus efectos. Esto último implica, que el comercio exterior todavía no se dinamiza suficientemente y que las economías en desarrollo desfasarían aún más su propia reactivación.

No obstante aquellas cualidades de la recuperación, la opinión oficial de los países industrializados, especialmente la estadounidense y la de los organismos del sistema monetario internacional, ha venido poniendo de relieve sus progresos y sus expectativas. Hay en ello un obvio y legítimo interés. Lo que no se advierte, sin embargo, son políticas sustantivas y novedosas para mejorar su ritmo. Se espera que la recuperación venga más del mercado mismo que de la política económica.

Las mayores iniciativas tomadas por las grandes potencias capitalistas para reanimar su economía, se inscriben en las áreas del comercio exterior, monetaria, fiscal y cambiaria, además de lo relativo al petróleo y al costo de la mano de obra.

En comercio exterior, el énfasis se ha puesto en incentivar las exportaciones y en bloquear las importaciones, especialmente las provenientes de

los países en desarrollo y que compiten con la oferta interna, además de inducir a la baja los precios de las materias primas. Parte de esta Política han sido las presiones ejercidas para reducir el precio del petróleo. En la articulación de la política económica de las potencias industriales de los tres últimos años, la caída del precio real de los crudos ha sido una pieza fundamental. Además, han continuado estimulando la racionalización del consumo de energía y la sustitución del petróleo, especialmente del importado desde los países de la OPEP.

La otra línea de política ha sido la regulación de la liquidez monetaria y el manejo del déficit gubernamental. Desde que empezó la crisis se enfatizó la contracción monetaria, lo que colaboró a la desaceleración de las actividades productivas y al desempleo, pero a la larga ha venido a conseguirse la caída de la inflación. Además de las regulaciones de la banca central, el principal medio para contraer la liquidez se ha pretendido que sea la disminución del déficit presupuestario, lo que ha resultado difícil conseguirlo, no obstante los intentos de bajar gastos, incluyendo los de carácter social. Las asignaciones para la defensa, el costo de la deuda pública, y el propósito de no elevar la tributación y otras formas de contribuciones al presupuesto, sino que, por el contrario, reducirlas han frustrado aquel objetivo, y han hecho que los gobiernos de los principales países industriales continúen en los mercados financieros como grandes demandantes de recursos, con el consiguiente efecto en la tasa de interés. La contratación monetaria, por un lado, y la imposibilidad de reducir significativamente el déficit gubernamental, por otro, elevaron primero la tasa real de interés y después la mantuvieron alta. Pero la mayor contribución al incremento de dicha tasa provino del déficit presupuestario de la economía norteamericana, el que al atraer capitales hacia los Estados Unidos ha revalorizado en exceso el dólar, con lo cual se han introducido grandes distorsiones monetarias en el concierto de las economías desarrolladas, en los propios Estados Unidos y en el resto del mundo.

La política económica de las mayores potencias capitalistas ha sido difícil armonizarla. Como se habrá advertido en la apretada síntesis anterior, contiene más contradicciones que congruencias. Por lo mismo, no obstante la fuerza ganada por la reactivación ésta es aún vulnerable, ante lo cual entes internacionales y poderes económicos instan a reducir el gasto público.

En la declaración del Comité Provisional de la Junta de Gobernadores del FMI relativa a su reunión del 22 de septiembre de 1984, se expresa: *“El Comité estuvo de acuerdo en que la continua aplicación de una estrategia a mediano plazo es adecuada para mantener la recuperación. Dicha estrategia entrañaría especialmente una política monetaria desinflacionaria, nuevas medidas para mejorar la estructura de los presupuestos estatales y reducir los déficit, principalmente disminuyendo los gastos, y un ataque decidido a las rigideces estructurales, incluidas las medidas proteccionistas, que dificultan el buen funcionamiento de los mercados”* (1).

2. El Reajuste de las Economías de la Periferia.

La crisis ha golpeado duramente a los países en desarrollo, sin que se aprecien expectativas inmediatas que los efectos de la reactivación iniciada en las economías centro se vayan a difundir ampliamente por la periferia. Puede decirse que gran parte de ésta se desenvuelve todavía en plena crisis.

De estos países lo que más ha impactado a las potencias económicas, a los conglomerados financieros multinacionales y a los organismos internacionales, ha sido la imposibilidad, especialmente de América Latina y el Caribe, de servir normalmente la deuda externa. Los arreglos financieros acordados para resolver este grave problema han sido acondicionados, como se conoce, a enérgicas políticas de ajustes, convenidas entre la banca y el FMI con el respaldo gubernamental de Estados Unidos y de otros países acreedores, y los países deudores.

Tales políticas han tenido como prioridad esencial reconstruir la capacidad de pagos externos para garantizar —dentro de los términos de las reprogramaciones de la deuda y de los nuevos créditos o líneas de crédito pactados— el cumplimiento de las obligaciones de los países deudores. En función de este propósito, dichas políticas se orientan a reducir los déficit financieros externos e internos, y en lo posible a reconstituir el equilibrio financiero. En consecuencia, se instrumentalizan para reducir y minimizar el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, actuando más

(1) *Comunicado de prensa, transcrito en El Boletín del FMI del 22 de octubre de 1984; página 292.*

directa e inmediatamente por el lado de la contención y reducción de las importaciones de bienes y servicios, que por el lado de las exportaciones. De igual manera, tratan de rebajar y llevar al mínimo el déficit presupuestario, mediante una pronta contención y reducción del gasto fiscal y del resto del sector público, más que mejorando la política de ingresos. Tratan de inducir, además, a las empresas públicas a evitar pérdidas de operación y a limitar sus inversiones a su capacidad de financiamiento.

En el campo monetario, se dirigen a contener el incremento de la liquidez, frenando primero la expansión del crédito al sector público, y después al sector privado, cuando la primera contención no basta.

Como se advierte, estas políticas se centran más en regular la demanda que en estimular la oferta. Esta, por el contrario, tiende a deprimirse a causa, por un lado, de las condiciones generadas por la crisis mundial —recesión del comercio mundial que debilita la demanda de exportaciones y la falta casi absoluta de crédito fresco y de inversiones externas— y, por otro lado, por la contracción de la demanda interna causada por la misma política y por las restricciones en abastecimientos y equipos importados, causados, a su vez, por el desfinanciamiento externo.

A la depresión de la demanda se suma la intensificación de los procesos inflacionarios, ya que para conseguir la reducción de aquellos desequilibrios se hace necesario elevar el tipo de cambio y encarecer (en moneda nacional) por ese medio y/o por otros las importaciones; reajustar los precios y las tarifas de las empresas y servicios públicos; reducir o eliminar los subsidios, y tratar que la tasa de interés (interna) tienda a ser positiva o lo menos negativa posible. Todos estos ajustes traen impactos de costos que aceleran durante un tiempo el proceso inflacionario. Las remuneraciones, dentro de este esquema, tienden a perder poder adquisitivo; pues, sus ajustes se retrasan o simplemente se congelan en el nivel que tuvieron en un momento dado.

En una primera fase, estas políticas aceleran la inflación y refuerzan la contención y/o caída de la demanda y con ello del empleo, después de la cual se espera —si la instrumentalización de la política es armónica y congruente y si no provoca mayores reacciones sociales— pasar a una fase de desaceleración del ritmo de los precios y de menores desequilibrios financieros, condiciones que se suponen reactivan la oferta y el empleo.

La primera fase suele tomarse un lapso más o menos prolongado, según sean las condiciones nacionales, de 10, 15 ó 18 meses, verbigracia, para que den resultados en lo que se refiere a equilibrios financieros y a la desaceleración de la inflación. Mayor es el plazo requerido —de 24 ó 30 meses por ejemplo— para apreciar resultados por el lado del crecimiento y del empleo. Pero lo más probable es que, dadas las rigideces estructurales de los países en desarrollo, con la reactivación económica se empiecen a reeditar nuevamente los desequilibrios aquellos y se acelere otra vez la inflación.

Los acuerdos de renegociación y muchos de los stand-by tienden a ser de plazo menores a los requeridos para conseguir los resultados buscados por aquellas políticas, por lo que las expectativas son que, en el mejor de los casos, los países comprometidos en estos esquemas, vayan de acuerdos en acuerdos durante los 2, 3 ó 4 próximos años. La otra opción es que por falta de recursos o por dificultades del sistema financiero o por ausencia de vocación gubernamental para esta clase de acuerdos, los procesos de ajustes se interrumpan, creándose tendencias anarquizantes, como las que ya han emergido en algunos países de Sudamérica.

A las consecuencias de la crisis misma de los países industrializados y a los efectos de las políticas que les han opuesto, se suma esta clase de política de ajuste aplicados a los países en desarrollo y, particularmente, a los de América Latina, que ha venido a desacelerar el crecimiento, a incrementar el desempleo, a elevar la inflación y a estimular las tensiones sociales. La mayor cuestión que se plantea en torno de tal política es que en las actuales condiciones de la crisis mundial, no se vislumbra el inicio de la segunda fase, aquella en que se supone que empieza a reaccionar la oferta.

En estos esquemas de políticas, la reducción del gasto público y del déficit presupuestario y del conjunto del sector público, es una condición básica. Pero las exigencias no se detienen ahí, los promotores internacionales de tales esquemas lo que pretenden es el desmontaje y desarticulación del sector público mediante la privatización de sus activos y la transferencia al sector privado de servicios y funciones atendidas por empresas y organismos estatales. Se ha dejado ver que los gobiernos que se embarcan en este tipo de política, reciben en los medios financieros internacionales un trato más comedido que los que las resisten.

Fuerzas internas de los países en desarrollo así como las multinacionales se interesan y promueven con todos sus medios aquellas exigencias. Sus motivos son obvios. Nada más atractivo que posesionarse a precio de liquidación de activos y empresas, cuya explotación además de monopólica, está garantizada de hecho por el propio Estado.

V. LAS ALTERNATIVAS

Hay, por cierto, fundadas razones para criticar las formas prácticas que ha tomado el gasto público en la periferia, de las cuales los países de América Latina y el Caribe son decisivos ejemplos. Su volumen y estructura así como su administración y financiamiento pueden llegar a potenciar procesos inflacionarios y debilitar el crecimiento y el desarrollo. Ese es el resultado de haberlo empleado como un medio fácil para resolver problemas de coyuntura, para superar conflictos sociales y usarlo sin una seria vocación por el desarrollo nacional.

Por lo dicho, tienen plena vigencia su racionalización, el mejoramiento de su eficacia y eficiencia, la reestructuración de su financiamiento, y todo lo que implique su asignación y control. De igual modo, hay que reconocer que exagerados déficit presupuestarios resultan incompatibles con los objetivos del desarrollo o con reformas estructurales; al final estos son frustradas —ni por más fuerzas sociales que las acompañen— por las tendencias anarquizantes que desatan la aceleración de déficit incontrolados. Una ponderada y seria administración del gasto, del financiamiento y de los déficit del conjunto del sector público, del presupuesto del gobierno central y de los entes públicos, es garantía de solidez de las políticas de desarrollo en cualquier circunstancia. Estas categóricas afirmaciones tienen sus fundamentos en las conmovedoras y variadas experiencias que en el último medio siglo ofrecen los países de la región.

Pero las fallas del gasto no son para repudiarlo como instrumento básico de la economía. Lo que sucede en la administración del Estado también ocurre en la administración privada y en la de la multinacional. También en éstas hay irracionalidad, ineficacia e ineficiencia. *¿Cómo se explica la crisis del endeudamiento, si no es por la imprevisión y fallas de la banca internacional?* La administración del Estado es, como siempre se ha sentenciado, el reflejo de los poderes dominantes.

Las potencialidades del gasto, política y técnicamente bien administrado, son uno de los mayores recursos para salir de la crisis y para reimpulsar el crecimiento y el desarrollo. Es un medio adecuado para dinamizar el empleo de la capacidad productiva ociosa, para dar ocupación y para ayudar a reconstruir la capacidad que se haya deteriorado o destruido. Tal opción implica, sin duda, problemas, particularmente en el corto plazo, que constituyen desafíos técnicos y políticos. La alternativa a esta opción es el ahondamiento de la crisis o la desnacionalización del aparato productivo con aumento de la marginalidad social.

En efecto, los rasgos determinantes del escenario en que probablemente se desenvolverá la periferia hasta más o menos fines del siglo, pueden variar de énfasis de unas regiones en desarrollo a otras, pero en general ofrecen un nuevo contexto mundial con perspectivas de trascendentes ajustes en las economías de mercado industrializadas y en las de dirección central, que repercutirán fuertemente en los países en desarrollo. En ésto, junto con exacerbar sus problemas fundamentales, probablemente modifiquen significativamente la asignación de los factores productivos e induzcan a notables cambios en sus políticas financieras, económicas, sociales e institucionales.

En la economía mixta de la periferia ha perdido relevancia el intervencionismo del Estado fundado en el ideario del bienestar y en la teoría y método keynesianos comentados en el primer capítulo; se está volviendo a confiar en el mercado y en los instrumentos más genuinos de la economía capitalista, como son las tasas de rentabilidad y de interés del mercado, los precios libres y la iniciativa privada, particularmente en su expresión de corporaciones y conglomerados financieros multinacionales. En esta línea, se han radicalizado algunos planteamientos, que con cierta sofisticación teórica y metodológica han conformado la llamada escuela neoliberal, cuya orientación programática es revisar las actuales estructuras y funciones del Estado y las orientaciones de sus políticas instrumentales hasta llegar a construir una *"economía social del mercado"*, expresión tomada de la política y estilo que se ensayó en Alemania Occidental después de la Segunda Guerra Mundial.

Como se ha señalado, estos planteamientos son los que más insistencia se vienen promoviendo entre los países en desarrollo, desconociendo el hecho histórico que entre estos —especialmente en América Latina— la acción

del Estado se ha ampliado y fortalecido, como puede apreciarse en los indicadores de los cuadros anexos. En las funciones e instrumentos que el Estado maneja —como la oferta de servicios públicos y sociales, la construcción de infraestructura y otras obras estratégicas, sus empresas públicas y organismos financieros de fomento, su capacidad para regular las corrientes económicas, etc.— se sustentan las estrategias y políticas de desarrollo. Esta orientación contraviene al neoliberalismo y a la concepción de la economía social de mercado, por lo que cuando esas ideas logran imponerse y concretarse, como ha ocurrido en algunos países de América Latina, dan lugar a grandes perturbaciones económicas y sociales que toman un carácter involucionista.

En la periferia se ha conformado un amplio ideario desarrollista cuyos contenidos más prevalecientes dicen a las reformas de las estructuras económicas e institucionales, a la industrialización, a la redistribución progresiva de la riqueza, al independentismo frente a las grandes potencias y, entre otros, al integracionismo entre países o regiones. En función de este ideario, de la crisis y de las expectativas del escenario antes sugerido, se reivindica el potencial productivo, la capacidad organizativa, la racionalidad y las motivaciones de la población, en particular de los sectores más amplios y menos favorecidos con la distribución de la riqueza y de la producción. Dicho potencial es posible traducirlo en una extraordinaria fuerza social cuando estos sectores se motivan y se ven comprometidos en procesos históricos de cambio. Los trabajadores asalariados, los campesinos sin tierra y la pequeña burguesía empobrecida urbana y rural, además de su función de consumidores, de oferentes de fuerza de trabajo y de productores marginales, pueden organizarse y aunar iniciativas y recursos para participar más activamente en procesos productivos, de acumulación y de distribución, así como en la definición y ejecución de políticas públicas relacionadas con su propio bienestar. Para que tales estamentos se sientan comprometidos con la política de desarrollo es necesario ampliarles las oportunidades para que ejerzan sus derechos políticos y para que tengan una mayor presencia en los poderes públicos y en la conducción de las estrategias y políticas nacionales.

Por otra parte, segmentos importantes de las actividades económicas son dables estructurarlos sobre la base de empresas comunitarias, de cooperativas o de otros tipos de organización en que la propiedad y la admi-

nistración de los establecimientos productivos tenga un carácter ampliamente social así como el sentido de su producción. De otro lado, muchas políticas públicas son factibles que se fundamenten en la *estructuración* y funcionamiento de los llamados "*organismos de base*" como municipios, organizaciones comunales, vecinales o barriales, en los cuales el Estado, como poder nacional, intervendría limitadamente. Dichos segmentos pueden funcionar en base de principios y modalidades de autogestión y tomando en cuenta las políticas públicas nacionales aplicadas por el Estado y las condiciones generales de la economía.

Estos planteamientos significan revisar las funciones y el tamaño del sector público, como se le conoce actualmente, en el sentido que debería concentrarse en servicios, inversiones y empresas que por su cobertura o características tecnológicas y estratégicas para el desarrollo nacional no sea congruente transferirlas a las organizaciones de base, o a empresas comunitarias o del carácter social aludido. Sus funciones y políticas continúan siendo importantes y estratégicas, pero en muchos aspectos deben descentralizarse.

Un estamento de amplia estructura social y participativa, tiene capacidades para redefinir el espacio económico de las empresas privadas convencionales, sean de capital nacional o extranjero o mixto. Estas tienen en aquel no sólo una contraparte complementaria y/o competitiva, sino una referencia de nuevos criterios de racionalidad que mediatiza los tradicionales conceptos de la racionalidad estrictamente privada y del mercado dominado por poderes mono u oligopólicos. En suma colabora a cambiar la composición y el poder de los agentes demandantes y oferentes.

Innovaciones de esta clase implican cambios o readaptaciones en los estilos de las empresas privadas convencionales, las mismas que están desafiadas a introducir alteraciones en sus conceptos, organización y funcionalidad al tenor de las nuevas condiciones de la economía de mercado. Después de la crisis de la década de los treinta, las empresas, el mercado y el conjunto social y económico de las naciones hoy industrializadas, experimentaron significativas innovaciones como resultado de la fuerza que tomaron el intervencionismo y diferentes manifestaciones del ideario participativo, las mismas que han permanecido como expresiones sociales y económicas de los sistemas mixtos desarrollados. En la periferia el ideario

participativo llegará a ser significativo y trascendente en la medida que se difunda como alternativa entre las regiones y países en desarrollo y que facilite esquemas de cooperación social e internacional.

En el horizonte histórico que la crisis ha abierto a la periferia, la problemática del gasto público es de hecho la problemática del desarrollo nacional y como tal está saturado de dilemas, los cuales más que técnico son sociales y políticos. Las diferentes clases y los más importantes estamentos sociales tienen dramáticas definiciones por delante, quiéranlo o no. Los empresarios nacionales tendrán que optar entre ser absorbidos por las multinacionales o pretender un lugar en la historia de sus países; las clases medias entre el empobrecimiento progresivo en que han entrado o cambiar sus actitudes frente al consumismo y conformismo enajenantes; los obreros y demás trabajadores sin medios de producción, entre seguir exigiendo lo imposible sin hacerse cargo de la situación o asumiendo serias responsabilidades en procesos sociales y políticos compartidos; los políticos y dirigentes sociales entre las soluciones fáciles y superficiales o los procesos profundos aunque difíciles; las fuerzas de orden entre su relevancia como parte de pretendidos enfrentamientos ideológicos y de grandes bloques internacionales o una sustantiva participación en la construcción de su nacionalidad; los líderes religiosos entre la contemplación y la bondad mística o los idearios de bienestar y desarrollo humanísticos; los intelectuales entre la creatividad para satisfacción personal o el compromiso social, etc.

Tales dilemas son dramáticos y de compleja concreción, pero la crisis, por un lado, y la demanda del desarrollo nacional por otro, los ayudan a madurar. Las economías y sociedades han llegado a un punto en que no hay soluciones sin problemas ni soluciones sin ingentes esfuerzos y grandes sacrificios sean estas políticas, económicas y/o sociales. Esta situación se presenta tanto en las alternativas radicales como en las moderadas.

* * *
* *
*

ANEXOS

CUADRO N.º 1

INDICADORES MUNDIALES ECONOMICOS Y DEL GOBIERNO CENTRAL

AGRUPACIONES DE PAISES	PNB PER CAPITA		INFLACION		GOBIERNO CENTRAL					
	Año 1982 dólares	Período 1960-82 Tasa media	Tasa media 1960-70	1970-82	Gasto Total	COMO PORCENTAJE DEL PNB				Déficit
						Ingreso Corriente	Déficit	1972	1981	
(2)	(1)			1972	1981	1972	1981	1972	1981	
I. De Bajos Ingresos	280	3.0	3.2	11.5	21.0	15.4	18.4	14.3	4.4	5.6
China e India	290	3.5	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Otros	250	1.1	3.2	11.7	21.0	17.6	18.4	16.7	4.4	5.0
II. De Ingresos Medianos . .	1.520	3.6	3.0	12.8	19.6	24.5	19.6	26.3	3.0	3.8
Exportadores de Petróleo	1.260	3.6	3.0	13.9	17.2	27.8	18.1	27.7	2.8	3.9
Importadores de Petróleo	1.710	3.5	3.0	12.7	20.7	21.8	20.2	23.8	3.1	3.8
Ingresos Medianos Bajos .	840	3.2	2.9	11.7	16.6	20.8	15.9	21.8	2.3	3.6
Ingresos Medianos Altos .	2.490	4.1	3.0	16.4	15.0	20.6	20.7	27.0	2.4	3.1
III. Exportadores de Petróleo										
de Ingresos Altos	14.820	5.6	—	16.0	36.0	26.3	n.d	n.d	(14.7) (*)	(17.7) (*)
IV. Industriales con Econo- mía de Mercado	11.070	3.3	4.3	9.9	21.7	28.3	24.6	30.1	0.9	2.7

n.d = no disponible.

(1) Anual acumulativa.

(2) De Estados Unidos de N.A.

(*) Cifra entre paréntesis significa superávit.

FUENTE: Informe sobre Desarrollo Mundial 1984. Banco Mundial. - Washington D.C. julio de 1984.

CUADRO N.º 2

INDICADORES MUNDIALES

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL

AÑOS 1972 y 1981

AGRUPACIONES DE PAISES	Defensa		Educación		Salud		Vivienda Seguri- dad Social y Otros (1)		Servicios Económicos		Otros Gastos	
	1972	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981
I. De Bajos Ingresos	11.4	18.3	16.4	5.9	6.2	2.9	4.7	5.0	26.8	25.7	34.5	42.2
China e India	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Otros	11.4	15.4	16.4	11.5	6.2	4.4	4.7	6.1	26.8	29.0	34.5	33.6
II. De Ingresos Medianos.	15.2	9.6	12.4	14.3	6.6	5.3	20.3	13.8	24.5	27.0	21.0	30.0
Exportadores de Petróleo . .	16.3	6.2	15.4	16.6	5.7	5.6	11.1	8.7	29.0	30.7	22.5	32.2
Importadores de Petróleo . .	14.7	15.8	11.0	10.0	6.9	4.6	24.5	23.2	22.4	20.2	22.0	27.0
De Ingresos Medianos Bajos .	17.4	14.1	18.8	14.2	4.8	4.2	5.1	4.9	30.2	26.3	23.7	36.3
De Ingresos Medianos Altos .	14.6	8.8	10.8	14.3	7.0	5.5	24.2	15.4	23.0	27.1	20.4	28.9
III. Exportadores de Petróleo de Ingresos Altos	12.9	28.0	13.5	9.2	5.5	5.5	12.5	9.5	17.7	16.2	37.9	31.6
IV. Industriales con Economía de Mercado	23.4	13.6	4.3	5.1	9.9	11.4	36.4	41.7	11.6	9.9	14.4	18.2

n.d = No disponible.

(1) Comprende comodidades comunitarias y bienestar social.

FUENTE: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984. Banco Mundial. Washington D.C. julio de 1984.

CUADRO N.º 3
PAISES LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE
INDICADORES ECONOMICOS Y DEL GOBIERNO CENTRAL

PAISES (1)	PNB PER CAPITA		INFLACION		GOBIERNO CENTRAL					
	Año 1982	Período 1960-82	Tasa media		Gasto Total	Ingreso Corriente				Déficit
	dólares	Tasa media	1960-70	1970-82		COMO PORCENTAJE DEL PNB				
	(2)	(3)				1972	1981	1972	1981	
	Haití	300	0.6	4.0	9.2	14.5	19.4	n.d	11.3	n.d
Bolivia	570	1.7	3.5	25.9	9.2	12.7	7.8	8.5	1.4	4.1
Honduras	660	1.0	2.9	8.7	15.4	n.d	12.6	14.8	2.7	n.d
El Salvador	700	0.9	0.5	10.8	12.8	18.5	11.6	12.4	1.0	7.4
Nicaragua	920	0.2	1.8	14.3	15.5	30.2	12.6	23.1	4.0	6.8
Guatemala	1.130	2.4	0.3	10.1	9.9	16.2	8.9	10.4	2.2	6.2
Costa Rica	1.430	2.8	1.9	18.4	18.9	23.7	15.8	20.1	4.5	3.2
Perú	1.310	1.0	10.4	37.0	17.1	20.2	16.0	16.6	1.1	3.5
República Dominicana	1.330	3.2	2.1	8.8	18.5	17.0	17.9	14.1	0.2	2.7
Jamaica	1.330	0.7	4.0	16.2	n.d	44.9	n.d	n.d	n.d	16.6
Ecuador	1.350	4.8	6.1	14.5	n.d	17.1	n.d	12.0	n.d	5.1
Colombia	1.460	3.1	11.9	22.7	13.3	n.d	10.8	n.d	2.6	n.d
Paraguay	1.610	3.7	3.1	12.7	13.1	10.7	11.5	10.3	1.7	1.5
Panamá	2.120	3.4	1.5	7.5	n.d	36.1	n.d	28.1	n.d	9.1
Chile	2.210	0.6	33.0	144.3	42.3	31.0	30.2	31.8	13.0	2.7
Brasil	2.240	4.8	46.1	42.1	16.6	19.5	17.7	23.5	0.4	2.4
México	2.270	3.7	3.5	20.9	12.1	20.8	10.4	15.7	3.1	6.9
Argentina	2.520	1.6	21.4	136.0	16.5	23.6	13.1	17.7	3.4	8.5
Uruguay	2.650	1.7	50.2	59.3	25.0	24.4	22.7	23.2	2.5	1.5
Venezuela	4.140	1.9	1.3	12.4	21.3	28.9	21.9	33.3	1.0	2.6
Trinidad y Tabago	6.840	3.1	3.2	17.8	n.d	31.0	n.d	44.1	n.d	3.3

(1) Ordenados según ingreso per cápita.

(2) De Estados Unidos de N.A.

(3) Anual acumulativa.

FUENTE: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984. Banco Mundial. Washington, D.C. julio de 1984.

CUADRO N.º 4

PAISES LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL
AÑOS 1972 - 1981

PAISES (1)	Defensa		Educación		Salud		Vivienda Seguridad Social y Otros (2)		Servicios Económicos		Otros Gastos	
	1972	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981	1972	1981
Haití	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bolivia	16.2	22.7	30.6	24.4	8.6	7.2	2.9	2.7	12.4	17.2	29.3	25.8
Bondures	12.4	n.d.	22.3	n.d.	10.2	n.d.	8.7	n.d.	28.3	n.d.	18.1	n.d.
El Salvador	6.6	16.8	21.4	17.9	10.9	8.4	7.6	5.4	14.4	24.7	39.0	26.9
Nicaragua	12.3	11.0	16.6	11.6	4.0	14.6	16.4	7.4	27.1	20.6	23.6	34.9
Guatemala	11.0	n.d.	19.4	n.d.	9.5	n.d.	10.4	n.d.	23.8	n.d.	25.8	n.d.
Costa Rica	2.8	2.6	28.3	23.7	3.8	29.7	26.7	12.6	21.3	15.2	16.7	16.2
Perú	14.8	13.8	22.7	11.3	6.2	5.3	2.9	1.1	30.3	n.d.	23.1	68.5
República Dominicana	n.d.	8.9	n.d.	13.9	n.d.	9.7	n.d.	13.5	n.d.	37.3	n.d.	16.8
Jamaica	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ecuador	n.d.	11.8	n.d.	30.1	n.d.	7.9	n.d.	1.3	n.d.	19.4	n.d.	29.5
Colombia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Paraguay	13.8	13.2	12.1	11.8	3.5	4.5	18.3	22.8	19.6	19.0	32.7	28.4
Panamá	n.d.	n.d.	12.8	n.d.	13.2	n.d.	12.8	n.d.	18.4	n.d.	42.8	n.d.
Chile	6.1	12.0	14.3	14.4	8.2	6.4	39.8	42.6	15.3	11.4	16.3	13.3
Brasil	8.3	3.4	6.8	3.8	6.4	7.4	36.0	34.8	24.6	24.1	17.9	26.5
México	4.2	2.5	16.6	18.2	5.1	1.9	24.9	18.8	34.3	36.4	15.0	22.3
Argentina	8.8	11.4	8.8	7.3	2.9	1.4	23.5	34.2	14.7	17.9	41.2	27.8
Uruguay	5.6	12.9	9.6	7.7	1.6	3.8	52.3	51.7	9.8	13.3	21.2	10.7
Venezuela	10.3	3.9	18.3	18.3	11.7	7.3	8.2	6.8	25.8	32.8	25.7	30.9
Trinidad y Tabago	n.d.	2.0	n.d.	11.2	n.d.	5.9	n.d.	17.3	n.d.	31.1	n.d.	32.4

n.d. = No disponible.

(1) Ordenados según ingreso per cápita de 1982.

(2) Comprende comodidades comunitarias y bienestar social.

FUENTE: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1984. Banco Mundial - Washington, D.C. julio de 1984.

CUADRO N.º 5

INDICADORES MUNDIALES

GASTO EN DEFENSA, EDUCACION Y SALUD

AGRUPACIONES DE PAISES	GASTO EN DEFENSA COMO PORCENTAJE DEL PNB		GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL PER CAPITA Dólares de 1975					
			Defensa		Educación		Salud	
	1972	1980	1972	1980	1972	1980	1972	1980
I. De Bajos Ingresos	3.6	3.5	5	7	3	6	1	1
China e India	n.d	4.0	n.d	8	n.d	6	n.d	n.d
Otros	3.6	2.5	5	7	3	3	1	1
II. De Ingresos Medianos.	3.1	3.0	26	28	20	27	8	10
Exportadores de Petróleo	3.0	2.1	33	23	25	32	8	9
Importadores de Petróleo	3.1	3.4	23	32	17	22	9	11
De Ingresos Medianos Bajos	3.2	3.8	15	18	15	16	4	5
De Ingresos Medianos Altos	3.1	2.6	36	42	25	42	15	17
III. Exportadores de Petróleo de Ingresos Altos	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
IV. Industriales con Economías de Mercado	5.0	3.6	281	254	77	111	141	240

n.d = No disponible.

FUENTE: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983. Banco Mundial - Washington, D. C. julio de 1983.

CUADRO N.º 6

PAISES LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE
GASTO EN DEFENSA, EDUCACION Y SALUD

PAISES (1)	GASTO EN DEFENSA COMO PORCENTAJE DEL PNB		GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL PER CAPITA Dólares de 1975					
			Defensa		Educación		Salud	
	1972	1980	1972	1980	1972	1980	1972	1980
Haití	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Bolivia	1.5	2.0	7	10	13	19	4	5
Honduras	1.9	2.4	7	9	13	15	6	7
El Salvador	0.8	1.6	4	7	11	15	6	7
Nicaragua	1.9	3.4	12	16	16	17	4	21
Guatemala	1.1	1.3	3	8	5	11	2	9
Costa Rica	0.5	0.7	5	7	48	71	6	15
Perú	2.9	2.5	23	23	35	20	10	8
República Dominicana	1.5	1.9	11	15	18	20	15	13
Jamaica	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Ecuador	2.0	1.9	11	14	20	37	3	8
Colombia	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Paraguay	1.8	1.0	9	9	8	10	2	3
Panamá	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	60	n.d	58
Chile	2.4	n.d	4	n.d	9	n.d	5	n.d
Brasil	1.4	0.7	13	10	11	15	10	20
México	0.6	0.4	18	7	27	55	8	7
Argentina	1.0	2.3	18	36	19	27	7	5
Uruguay	1.4	2.6	16	41	28	31	5	17
Venezuela	2.1	1.2	41	28	73	95	27	41
Trinidad y Tabago	n.d	0.8	n.d	23	n.d	107	n.d	58

n.d = No disponible.

(1) Ordenados según ingreso per cápita de 1982.

FUENTE: Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983 - Banco Mundial, Washington, D.C. julio de 1983.

**ASOCIACION INTERAMERICANA
E IBERICA DE PRESUPUESTO
PUBLICO (ASIP)**

Reiteramos el pedido de la circular de febrero de 1984, con la cual se solicitó a los Presidentes de Asociaciones Nacionales de los países miembros, referencias de autores especializados que podrían colaborar con ASIP para conformar el Banco de Artículos del área de Finanzas Públicas, la Planificación y la Presupuestación. Esperamos que las respuestas a este requerimiento nos permitan contar con trabajos y documentos de todos los países, a fin de que sean oportunamente publicados en la Revista ASIP.