

Programa del presidente Johnson sobre los problemas de la balanza de pagos de Estados Unidos

INTRODUCCIÓN

Situación actual

Quiero discutir con el pueblo norteamericano un problema de tal importancia para la salud y el bienestar económico de esta nación y del mundo libre. La posición de nuestra balanza de pagos internacionales.

La solidez del dólar depende de la firmeza de esa posición. La estabilidad del sistema monetario del mundo libre, que está basado en buena medida sobre el dólar, depende también de la firmeza de la posición de esa balanza.

Para el ciudadano medio, la balanza de pagos, la firmeza del dólar y la del sistema monetario internacional, son frases sin sentido. Esas cuestiones parecen tener poca incidencia en los asuntos de la vida diaria. Sin embargo, sus consecuencias nos conciernen a todos: consumidores y empresarios, obreros, agricultores y financieros.

Ahora más que nunca, la economía de cada nación está íntimamente relacionada con las economías de otras naciones. Un vasto sistema de comercio mundial y transacciones financieras nos liga y relaciona a todos los países del mundo. La prosperidad de cada economía descansa sobre la prosperidad y desarrollo de las otras.

Ahora más que nunca, el mundo es uno e interdependiente, tanto en la esfera económica, como en cualquier otra. Los

empleos y la prosperidad de las granjas o empresas de este país, dependen directa o indirectamente de lo que suceda en Europa, Asia, América Latina o África.

El equilibrio del sistema económico internacional depende de la firmeza del dinero internacional del mismo modo en que la salud de nuestro sistema económico interno depende de la fortaleza de nuestra moneda. En la actualidad nuestra moneda —el dólar norteamericano— es también la moneda que se utiliza en mayor medida en las transacciones internacionales. Esa moneda puede ser fuerte internamente —como seguramente lo es— aunque puede estar en dificultades en el exterior, que es el riesgo que corremos en la actualidad.

En último análisis, el equilibrio externo del dólar depende de que consigamos en el exterior tantos dólares como los que enviamos al extranjero.

Hay muchas razones por las cuales salen al exterior los dólares norteamericanos: pago de importaciones y viajes, financiamiento de préstamos e inversiones y el mantenimiento de nuestras líneas de defensa alrededor del mundo.

Cuando esas salidas son mayores que nuestros ingresos y créditos provenientes de otras naciones, se registra un déficit en nuestras cuentas internacionales. Durante 17 de los últimos 18 años, hemos tenido tales déficit. Durante un tiempo, estos saldos negativos fueron necesarios para ayudar al mundo a que se recobrase de los estragos ocasionados por la segunda guerra mundial. Los déficit podían ser tolerados por Estados Unidos y eran bien recibidos por el resto del mundo. Con ellos, se logró una distribución más equitativa de las re-

NOTA: Traducción extraoficial del "Text of President's Statement on the Balance of Payments Problem and Steps to Meet It", publicado originalmente por *The New York Times*, el 2 de enero de 1968.

servas de oro monetario del mundo, y se las complementó con dólares.

No podemos tolerar un déficit que amenace la estabilidad del sistema monetario internacional, cuyo baluarte es el dólar norteamericano. No podemos tolerar un déficit que pueda poner en peligro la estabilidad económica del mundo libre y, consecuentemente, alterar la sin precedente prosperidad interna de que disfrutamos.

TIEMPO DE ACCIÓN

Ha llegado el momento de actuar en forma decisiva para lograr el equilibrio de nuestra balanza de pagos, o por lo menos acercarla a él, el próximo año.

La necesidad de actuar es una responsabilidad nacional e internacional de la mayor importancia. Propongo un programa para hacer frente a esta crítica necesidad y, al mismo tiempo, satisfacer cuatro condiciones esenciales:

1) Sostener el crecimiento, firmeza y prosperidad de nuestra propia economía.

2) Permitirnos seguir cumpliendo nuestras responsabilidades internacionales en defensa de la libertad, en la promoción del comercio mundial y en la ayuda al crecimiento económico de los países en desarrollo.

3) Lograr la cooperación de otras naciones libres, cuyo interés en un sólido sistema monetario internacional no es menor que el nuestro.

4) Reconocer que aquellas naciones que cuentan con una balanza de pagos superavitaria tienen especial obligación de lograr una posición de equilibrio.

LOS ASUNTOS DE MAYOR IMPORTANCIA

La primera línea de defensa del dólar es la firmeza de la economía norteamericana. Cuando se vuelva a reunir el Congreso, ningún asunto será de mayor importancia que éste: el establecimiento del impuesto antiinflacionario que he propuesto hace casi un año. Juntamente con nuestros controles del gasto y una apropiada política monetaria, esto ayudará a frenar las presiones inflacionarias que en la actualidad están amenazando a nuestra prosperidad económica y a nuestros superávits en la balanza comercial.

Ninguna de las tareas que tienen ante sí las empresas o los trabajadores es más importante que ésta: observar la mayor responsabilidad en sus decisiones de fijación de precios y salarios, que afectan tan directamente nuestra posición competitiva interna y en los mercados mundiales. He pedido a los secretarios de Comercio y Trabajo y al presidente del Consejo de Asesores Económicos que trabajen conjuntamente con los representantes de los empresarios y de los trabajadores, a fin de hacer más efectivo nuestro programa voluntario de restricción de precios y salarios.

He instruido también a los secretarios de Comercio y Trabajo para que, juntamente con los sindicatos y las empresas, eviten que nuestras exportaciones se vean reducidas o nuestras importaciones incrementadas, por paros y huelgas el presente año. Estas medidas constituyen una manera segura de infundir confianza en nuestro dólar —tanto interna como externa-

EL NUEVO PROGRAMA

Pero tenemos que ir más allá de esto y tomar medidas adicionales para combatir el déficit de la balanza de pagos. Algunos de los elementos del programa que propongo tendrán un efecto temporal pero inmediato. Otros, serán de mayor alcance. Todos son necesarios para infundir confianza en el dólar norteamericano.

MEDIDAS TEMPORALES

1) *Inversiones directas*

Durante los últimos tres años, las empresas norteamericanas han cooperado con el gobierno en un programa voluntario para restringir la salida de dólares en inversiones extranjeras. Los dirigentes de las empresas que han participado en el programa con tan buena voluntad, merecen la estimación de su país.

Pero la cantidad que actualmente necesita ahorrarse en el terreno de las inversiones extranjeras es decididamente superior a las posibilidades de cualquier programa voluntario. Esta es la opinión unánime de todos mis consejeros en materia de economía y finanzas y del presidente de la Junta de Reserva Federal.

Para reducir el déficit en nuestra balanza de pagos, por menos en mil millones de dólares en 1968, con relación al nivel calculado para 1967, hago uso de mi autoridad, de acuerdo con las leyes bancarias, para establecer un programa obligatorio que restrinja las inversiones directas en el extranjero.

Este programa entrará en vigor inmediatamente. Asegurará el éxito y garantizará la equidad entre las firmas de negocios americanas que tengan inversiones en el exterior.¹

2) *Préstamos de instituciones financieras*

Para reducir el déficit de la balanza de pagos por lo menos en otros 500 millones de dólares, he pedido y autorizado a la Junta de la Reserva Federal, para que acentúe su programa de restricción de los préstamos al extranjero por los bancos y otras instituciones financieras.

El presidente de la Junta me ha asegurado que esta reducción puede lograrse:

a] sin perjudicar el financiamiento de nuestras exportaciones; y,

b] afectando principalmente a los créditos otorgados a los países desarrollados, sin reducir la disponibilidad de fondos para el resto del mundo.

El presidente de la Junta considera que este objetivo puede conseguirse mediante la continuada cooperación de la comunidad financiera. Sin embargo, a petición del presidente de la Junta, he dado autoridad discrecional a la Junta de la Reserva Federal para establecer controles obligatorios, en el caso que éstos resulten deseables o necesarios.

3) *Viajes al extranjero*

Este año nuestro déficit en cuenta de viajeros excederá de dos mil millones de dólares. Para reducir este déficit en quinientos millones de dólares:

¹ Véase el texto del resumen del Departamento de Comercio sobre este programa más adelante en esta misma sección [R.]

a) Pido al pueblo norteamericano posponer, por los próximos dos años, todo viaje no necesario fuera del Hemisferio occidental.

b) Pido al Secretario del Tesoro, en unión con los comités competentes del Congreso, estudiar la legislación que pueda ser necesaria para ayudar a lograr este objetivo.

Gastos del gobierno en el extranjero

No podemos hacer caso omiso de nuestros compromisos básicos en el extranjero, de los que dependen la seguridad y la supervivencia de Estados Unidos. No obstante, debemos tomar cualquier medida que permita reducir su efecto sobre nuestra balanza de pagos, sin poner en peligro nuestra seguridad.

Recientemente, hemos concertado importantes convenios con algunos de los países de la OTAN, tendientes a disminuir el costo, en términos de balanza de pagos, del mantenimiento de fuerzas norteamericanas en Europa, que se encuentran allí a la defensa común. Durante los tres últimos años, mediante un estricto programa, se han economizado miles de millones de dólares en divisas.

Estoy convencido de que todavía puede hacerse mucho más. Considero que debemos fijar como nuestro objetivo, en este terreno, reducir en otros quinientos millones de dólares el déficit de nuestra balanza de pagos. Para este fin, se adoptarán estas medidas:

Primera: He instruido al Secretario de Estado para que inicie prontas negociaciones con nuestros aliados de la OTAN, para reducir al mínimo los costos en divisas del mantenimiento de nuestras tropas en Europa. Nuestros aliados pueden ayudar de varias maneras, entre ellas:

a) mediante la compra en Estados Unidos de más suministros relacionados con sus necesidades de defensa; y,

b) mediante inversiones en valores a largo plazo de Estados Unidos.

También he instruido a los secretarios de Estado, del Tesoro y de la Defensa, a efecto de que encuentren medios similares para atacar este problema, en otras partes del mundo.

Segunda: He instruido al director del Presupuesto, a efecto de que encuentre la forma de reducir el número de civiles estadounidenses que trabajan en el extranjero.

Tercera: He instruido al secretario de la Defensa, para que encuentre los medios para reducir aún más el efecto sobre la balanza de pagos de los gastos personales de las fuerzas norteamericanas y sus familias en Europa.

MEDIDAS A LARGO PLAZO

Aumento de las exportaciones

Las exportaciones norteamericanas constituyen una fuente importante de ingresos para nuestros hombres de negocios y de empleos para nuestros trabajadores. Son la piedra angular de la posición de nuestra balanza de pagos. El año pasado exportamos artículos norteamericanos por treinta mil millones de dólares. Lo que necesitamos ahora es un programa sistemático a largo plazo, para estimular la salida de los productos de nuestras fábricas y granjas, a los mercados del extranjero. A este respecto, no debemos perder tiempo.

Como algunas de las medidas requieren acción legislativa, diré al Congreso que apoye un programa intensivo de cinco

años del Departamento de Comercio, con un costo de doscientos millones de dólares, para fomentar la venta de artículos estadounidenses en el extranjero. También pediré al Congreso que asigne quinientos millones de dólares de los autorizados para el Export-Import Bank, con objeto de:

a) mejorar los seguros de crédito a la exportación;

b) ampliar las garantías para la financiación de exportaciones; y,

c) ampliar la financiación gubernamental de nuestras exportaciones.

Otras medidas no requieren de acción legislativa. He instruido al Secretario de Comercio para que inicie un programa de asociaciones exportadoras mancomunadas. Por medio de estas asociaciones proporcionaremos respaldo financiero directo a empresas norteamericanas que se mancomunen para exportar. Finalmente, el Eximbank, mediante un sistema de descuento más liberal, estimulará a los bancos de todo el país a ayudar a las empresas a incrementar sus exportaciones.

6) *Supresión de barreras no arancelarias*

Con la Ronda Kennedy llegamos a la culminación de tres décadas de intensos esfuerzos por lograr la mayor reducción de las barreras arancelarias, en toda la historia de las negociaciones comerciales. La liberalización del comercio sigue siendo la política básica de Estados Unidos. Ahora, debemos dirigir la mirada más allá del éxito de la Ronda Kennedy, a los problemas de las barreras no arancelarias, que constituyen una amenaza continua para el crecimiento del comercio mundial y para nuestra posición competitiva.

El comercio estadounidense se encuentra en desventaja, debido al sistema de impuestos de algunos de nuestros socios comerciales. Algunas naciones conceden devoluciones de impuestos en el caso de las exportaciones, e imponen cargas fiscales especiales sobre artículos nuestros que entran a sus territorios.

Hay reglas internacionales que rigen estos impuestos especiales, dentro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Para ampliar aún más el comercio internacional, es necesario revisar esas reglas.

De acuerdo con los principios de cooperación y consulta respecto de problemas comunes, he iniciado discusiones de alto nivel con nuestros amigos del exterior —especialmente aquellos que tienen una posición superavitaria de balanza de pagos— acerca de estas importantes cuestiones. En esas discusiones, se estudian propuestas de medidas cooperativas inmediatas para reducir al mínimo las desventajas para nuestro comercio, que se originan en las diferencias que hay entre los sistemas impositivos nacionales. También estamos considerando las medidas legislativas necesarias en este campo, cuya amplitud y naturaleza dependerán del resultado de esas consultas. A través de estas medidas lograremos un mejoramiento sustancial de nuestro superávit comercial, en los años venideros. En el presente año, esperamos conseguir un mejoramiento equivalente a quinientos millones de dólares.

7) *Inversión extranjera y viajes a Estados Unidos*

Podemos alentar la afluencia de fondos extranjeros a nuestro país de otras dos maneras:

Primera: Por medio de un programa intensificado para atraer mayores inversiones extranjeras en valores de corpora-

ciones estadounidenses, poniendo en práctica los principios de la Ley de Impuestos a Inversionistas Extranjeros de 1966.

Segunda: Por medio de un programa tendiente a atraer mayor número de visitantes a este país. Un equipo de trabajo especial, encabezado por Robert McKinney, de Santa Fe, Nuevo México, está ya examinando las providencias para lograr esto. He instruido a este equipo de trabajo a efecto de que informe dentro de cuarenta y cinco días sobre las medidas inmediatas que pueden ser tomadas, y que presente sus recomendaciones a largo plazo, dentro de noventa días.

SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES MUNDIALES DE RESERVAS

Nuestros movimientos hacia el equilibrio reducirán la corriente de dólares hacia las reservas internacionales. Por lo tanto será de vital importancia acelerar los planes para la creación de nuevas reservas —los derechos especiales de giro— en el Fondo Monetario Internacional.

Estas nuevas reservas serán un buen compañero para el oro y los dólares y fortalecerán el patrón de cambio oro. El dólar continuará siendo convertible en oro a razón de 35 dólares la onza y nuestra reserva total de oro respaldará ese compromiso.

EL MOMENTO DE LA RESPONSABILIDAD

El programa que he esbozado es un programa de acción. Es un programa que sostendrá la confianza en el dólar, tanto interna como externamente.

El dólar norteamericano ha logrado estos singulares milagros económicos de los tiempos modernos:

a) Estimuló el resurgimiento de una nueva Europa destruida por la guerra.

b) Ha ayudado a dar nueva fortaleza y vida a los países en desarrollo.

c) Ha asegurado una prosperidad sin precedente para el pueblo norteamericano, que se encuentra ahora en el octavo o simo tercer mes de sostenido crecimiento económico.

Un dólar firme protege y preserva la prosperidad del hombre de negocios, el banquero, el trabajador y el agricultor aquí y en el exterior.

El programa de acción que he esbozado en este mensaje conservará la firmeza del dólar. Satisfará nuestras responsabilidades con el pueblo americano y con el mundo libre.

Hago un llamado a todos los ciudadanos para que se unan a mí en este tan necesario y loable esfuerzo para conservar la fortaleza financiera de nuestro país.

Resumen de las medidas sobre inversiones extranjeras

La decisión de establecer controles obligatorios sobre la inversión norteamericana en el extranjero obedeció a que, como parte de una serie más amplia de medidas en materia de balanza de pagos, se consideró necesario que se redujese sustancialmente, respecto de sus niveles recientes, el nivel de las corrientes de inversión norteamericana en el exterior.

El programa voluntario de balanza de pagos para las corporaciones, que se inició en 1965, ha conseguido éxito al lograr las metas que se había propuesto. Este programa hizo un llamado a la comunidad empresarial norteamericana, a fin de:

1) Cooperar por medio de la aceptación de límites (esta-

blecidos como un porcentaje de las transacciones de capitales durante los años 1962-64) a sus inversiones directas en los países desarrollados, y

2) Elevar al máximo su contribución al equilibrio de la balanza de pagos a través de medidas tales como incrementar sus exportaciones, repatriar mayores volúmenes de utilidades de las inversiones directas existentes en el exterior y financiar un mayor volumen de sus gastos en el exterior a través de préstamos externos.

Lograr un programa voluntario efectivo, a los menores niveles de corriente de inversiones directas que en la actualidad se consideran necesarios, sería muy difícil y probablemente impondría más desigualdades que un programa obligatorio que aplique iguales normas a todos. Sin embargo, a pesar de la cooperación de la comunidad empresarial en los últimos tre-

NOTA: Traducción no oficial del "Summary of Rules on Foreign Direct Investment", distribuido por el Departamento de Comercio y publicado por *The New York Times*, el 2 de enero de 1968.

os. se ha decidido instituir un programa obligatorio bajo la
ción 95A de la Ley Bancaria.

DISPOSICIONES BÁSICAS DE LAS NUEVAS REGLAS

Las nuevas reglas comprenden tres limitaciones básicas sobre
nuevas inversiones en el exterior. Introducen el término
"inversionista directo" que se refiere a un individuo o una
compañía norteamericana, que posee o adquiere un interés de
10% o más, del poder de votación, utilidades o capital de una
empresa en el exterior, y las limitaciones se imponen, por re-
gla general, sobre las transacciones del inversionista directo
en cada uno de los negocios en los que tenga la participación
como se señalada.

Las reglas estipulan que:

- 1) Se imponen límites anuales sobre los montos de nuevas
transferencias de capital que los inversionistas directos pueden
recibir en sus filiales en el exterior.
- 2) Debe ser repatriada, al menos una vez cada año, una
proporción determinada de las utilidades anuales totales de sus
filiales en el exterior.
- 3) Los saldos de activos financieros a corto plazo mante-
nidos en el exterior, deben ser reducidos, por cada inversio-
nista directo, al nivel promedio de 1965-1966.

Excepciones básicas al alcance de las reglas

Las reglas no imponen limitaciones sobre:

- 1) Las transacciones corrientes que se refieren a bienes o
servicios.
- 2) Las inversiones en cartera, cuyo interés total para el
adquiridor sea inferior a 10 por ciento.
- 3) Los inversionistas directos que no invierten o reinvier-
ten en el exterior más de 100 000 dólares cada año.
- 4) Los bancos que participan en el programa de restric-
ción del crédito externo, de la Reserva Federal. El programa
del Presidente dio autoridad a la Junta de Gobernadores para
someter a los bancos a un programa similar al establecido por
las nuevas reglas, si la Junta considera que este hecho es nece-
sario para fortalecer la balanza de pagos.

Disposiciones adicionales de las nuevas reglas

Los límites anuales sobre las nuevas transferencias de capital
variarán de acuerdo con la localización de la filial en el extran-
jero a la cual es enviado el nuevo capital.

Para tres grupos de países han sido determinados ya los
límites sobre las nuevas transferencias de capital en la forma
de inversiones directas. El límite de estas nuevas transferen-
cias está fijado como un porcentaje de las inversiones anterior-
es del inversionista directo, en esos grupos de países, durante
un período que se ha determinado. Así, las nuevas transferencias de
capital permitidas a los países menos desarrollados, cuando se
refieren a las utilidades reinvertidas en esos países, no pueden
exceder en ningún año del 110% del promedio invertido por
el inversionista directo en esos países menos desarrollados du-
rante el período 1965-1966.

Para aquellos países (Canadá, Japón, Australia, Reino Uni-
do y los países productores de petróleo, entre otros) en los que
es esencial la entrada de un alto nivel de capital para el man-
tenimiento de su desarrollo económico y su estabilidad finan-
ciera, y en los que esas necesidades no puedan ser adecuada-
mente satisfechas por otras fuentes, las nuevas transferencias
de capital en la forma de inversiones directas, más las utilida-
des reinvertidas, no pueden exceder el 65% del promedio de
inversiones en esos países en 1965-1966.

Para todos los demás países, principalmente los del conti-
nente europeo occidental (excepto Grecia y Finlandia) se im-
pone una moratoria sobre cualquier corriente de nuevo capital.
Sin embargo, un inversionista directo puede reinvertir anual-
mente dentro de sus compañías en esos países hasta el 35%
del promedio de su inversión total (transferencias y utilidades
reinvertidas) durante 1965 y 1966.

PRÉSTAMOS EN EL EXTERIOR

Los préstamos netos a largo plazo obtenidos en el exterior con
el propósito de financiar inversiones en el extranjero no se
contabilizarán en los topes establecidos para el inversionista
directo en cualquiera de los tres grupos de países. Asimismo,
tampoco se contabilizarán los fondos creados por depreciación
en el exterior y no se pide que éstos sean repatriados.

REQUISITOS DE REPATRIACIÓN

Se establece un requisito en el sentido de que cada inversio-
nista directo debe repatriar, cada año, de su participación en
las utilidades de todas sus compañías en el exterior, en los tres
grupos de países, un monto igual al mayor de los siguientes:

- 1) el mismo porcentaje de su participación en las utili-
dades totales de esos tres grupos que repatrió durante 1964-
1966, o
- 2) un monto igual de su participación en las utilidades a
la cantidad en que haya excedido los límites establecidos para
las transferencias de capital en cada grupo de países.

Respecto de los países de Europa occidental, donde se apli-
ca una moratoria sobre las nuevas inversiones de capital, la
norma que rige es la de que deben repatriarse las utilidades
que excedan del 35% de la inversión total habida en 1965-66

Aún más, como ya se había señalado, los activos financie-
ros a corto plazo en el exterior, que no se mantienen en la for-
ma de inversiones directas, deberán ser reducidas al nivel pro-
medio de 1965 y 1966 y sostenidas a este nivel.

AUTORIZACIONES

Se requerirán autorizaciones específicas para cualesquiera tran-
sacciones sujetas a las reglas y que no estén comprendidas
dentro de los objetivos establecidos para los inversionistas. Se
ha establecido una Oficina de Inversiones Directas en el Exte-
rior en el Departamento de Comercio para administrar las nue-
vas reglas y tendrá el poder de emitir autorizaciones específicas
sobre criterio propio.