

El financiamiento del desarrollo latinoamericano y el precio internacional del dinero

FIGENIA M. DE NAVARRETE

PERSISTENCIA DEL DESEQUILIBRIO EXTERNO

Es válido generalizar que América Latina, conforme a la teoría del centro-periferia y a su propia experiencia económica, padece un déficit crónico de la balanza de pagos en cuenta corriente. Desde luego que habrá alguna excepción parcial, como la de Venezuela, o algún caso aislado en que se alcance un superávit anual por ese concepto. Pero la tendencia al desequilibrio externo es una realidad tanto por causas coyunturales como por factores inherentes al proceso de desarrollo. Las economías latinoamericanas, como región, se desarrollaron en un sistema económico estrechamente vincu-

culado a —y en buena parte regido por— un largo proceso histórico de relaciones internacionales que han colocado a los países productores de materias primas y en vías de desarrollo en la periferia de una estructura económica mundial dominada por los países industrializados. Esto es, los países productores de materias primas fueron incorporados a un sistema internacional de división del trabajo que asignó la industria pesada, el mercado financiero y la acumulación de riqueza a los países centrales, y las actividades primarias, algunas actividades fabriles y la pobreza a los países periféricos. Tan pronto como la industrialización de América Latina avanzó más allá de sus etapas elementales —impulsada primero por la gran depresión y después por la segunda guerra mundial— la desfavorable relación de precios de intercambio y la creciente integración de los consorcios transnacionales dieron por resultado un movimiento económico que ha extraído los recursos naturales de la región y, al mismo tiempo y paradójicamente, la ha dejado fuertemente endeudada con los países industrializados.

Nota: Trabajo presentado en la Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en la ciudad de México del 3 al 7 de marzo de 1975. La autora agradece la valiosa ayuda y los acertados comentarios de los doctores Martín Luis Guzmán Ferrer y Alfredo Navarrete en la preparación de este trabajo.

Este modelo de desarrollo exige la continua importación de capital, personal técnico, tecnología y capacidad administrativa, de tal suerte que el proceso de industrialización se lleva a cabo, cada vez más y en su parte medular de crecimiento, integrado a las empresas transnacionales. Los nexos industriales añaden nuevos elementos de dependencia, ya que, dentro del sistema económico occidental, la fase de industrialización a base de sustituir importaciones constituye una nueva forma de integración de los patrones de consumo de las economías subdesarrolladas a los de las avanzadas.

Como factores causales del déficit crónico cabe señalar los siguientes:

a) Necesidad de importar la maquinaria y el equipo necesarios para una segunda fase de industrialización y dificultad de producirlos, en función de requerimientos de capital y del tamaño del mercado.

b) Escasa inversión en investigación científica y su aplicación a la producción y, en consecuencia, dependencia tecnológica en función de requerimientos de factores productivos de origen externo.

c) Fluctuaciones en los precios de las materias primas, relación de precios de intercambio largamente desfavorable y rigidez y falta de competitividad de las exportaciones de manufacturas.

d) Debilidad en el ahorro nacional y grave insuficiencia del ahorro público que se cubre con la deuda externa, pero que traslada el déficit a largo plazo bajo el supuesto de una afluencia creciente de capitales externos.

e) Servicio de la deuda externa acumulada con anterioridad y continuamente muchas veces de refinanciamiento que absorbe ya una parte importante de los ingresos en cuenta corriente y cuya amortización gravita sobre la balanza de capitales.

f) Creciente inversión extranjera, que si no está integrada a un perfil industrial nacional que desarrolle la industria básica y las exportaciones, en realidad debilita la balanza de pagos en función de la remesa de utilidades.

En suma, los factores estructurales inciden en la tendencia al déficit crónico de las balanzas de pagos latinoamericanas, asunto mal considerado en el ortodoxo sistema monetario de tipos únicos, paridades fijas, necesidad de reservas internacionales en oro y dólares (y predominio de las decisiones del autonombrado "Grupo de los Diez" del Fondo Monetario Internacional).

Un camino para escapar del modelo de "desarrollo dependiente" es remplazar el interés que se ha puesto en la "industrialización" *per se*, por un nueva estrategia de desarrollo que, en términos generales, contenga los siguientes lineamientos:

En primer lugar, un nuevo modelo de desarrollo debe reconsiderar el lugar estratégico que tiene la agricultura en el futuro de Latinoamérica. La tendencia que sostuvo el desarrollo industrial destinado a sustituir importaciones, olvidó,

sacrificó o dejó en manos ineptas y retrógradas al sector agrícola. El atraso en el campo, que en forma paulatina pero constante ha ido en aumento en los últimos decenios, también repercute negativamente sobre la balanza de pagos, presionando sobre las importaciones destinadas a suplir la inelasticidad de la oferta agrícola de alimentos. Un desarrollo independiente y equilibrado obliga a Latinoamérica a dar prioridad a la producción agrícola, especialmente en vista de la necesidad de reducir sus importaciones y disminuir el endeudamiento externo, en un mercado mundial de alimentos cada vez más restringido y cada vez más politizado. Las necesidades de importaciones de grano que acusan consumidores importantes y poderosos como la URSS, Japón y China, parecen ser constantes en un período más o menos prolongado, lo que hace resaltar la necesidad de no depender de las compras en el mercado mundial.

Parece inútil insistir en la conocida verdad de que el desarrollo agrícola no es tan sólo la clave para escapar a la peor y más peligrosa de las dependencias, la dependencia alimenticia, sino que también es condición indispensable para permitir el crecimiento del sector industrial interno.

Surge esta gran preocupación cuando se observan las últimas cifras del producto agrícola de América Latina como un todo. Si de 1967 a 1970 la producción agrícola total había crecido a una tasa media anual de 2.8%, para 1970-1972 el producto total sólo aumentó a 0.12% anual y los alimentos a 1.6%. Cuando se considera el crecimiento demográfico, esto indica que en el período más reciente la producción de alimentos decreció a razón de 1.5% anual y la producción agropecuaria decreció a 2 por ciento.

En segundo lugar, la industrialización basada exclusivamente en la sustitución de importaciones conduce, como se ha expresado, a una nueva forma de dependencia, ya que obliga a los países en desarrollo a que su tasa de crecimiento industrial dependa de las importaciones de repuestos, reposición de maquinaria e insumos de las metrópolis. Frecuentemente, a la vez se exportan materias primas en estado natural o sin un alto grado de elaboración por falta de instalaciones fabriles para tal propósito.

Será preciso, por tanto, romper con los patrones de consumo fuertemente determinados e inducidos desde el exterior, y, lo que es más grave, forzados por una estructura industrial destinada a satisfacerlos cuya subsistencia es una necesidad de las economías avanzadas. El caso de países como Ecuador o Venezuela, por su excepcional situación de exportadores de petróleo, plantea la disyuntiva de adoptar un desarrollo industrial para el consumo —modelo de sustitución de importaciones— o seguir otro rumbo, aunque éste implique *importar* artículos de consumo. Esta posibilidad no es desdeñable, por la flexibilidad que ofrece para negociar, porque no ata al país a determinada inversión extranjera y porque permite decidir el destino de la inversión hacia áreas estratégicas que conduzcan a un desarrollo más independiente. Todo esto naturalmente si las condiciones políticas lo permiten.

En tercer lugar, habrá que insistir en modificar el orden monetario mundial para poder seguir financiando el desarrollo de los países del Tercer Mundo, en un marco de mayor

estabilidad monetaria y con menores tasas de interés para aliviar la carga sobre la balanza de pagos.

EL PRECIO DEL DINERO Y LA ASTRINGENCIA DEL MERCADO INTERNACIONAL DE CAPITALES

Ahora bien, durante 1970-1973 la presión sobre la balanza de pagos se atenuó por la mejoría de los precios de muchas materias primas, que primero produjo un notorio adelanto en la tasa de crecimiento del producto regional y luego favoreció la balanza comercial. Sin embargo, el respiro aparenta ser breve, ya que la recesión de 1974-1975 está incidiendo desfavorablemente sobre las exportaciones de la región. A esto hay que añadir el desorden monetario mundial que gravita sobre los requerimientos de capital y su corriente de entrada a América Latina. Debe advertirse que la afluencia de capitales públicos de agencias internacionales y, sobre todo, de la banca privada y de los proveedores internacionales está condicionada por organismos de carácter multinacional, los que determinan las condiciones del mercado mundial de capitales. *Caeteris paribus*, esta situación se agravará en el futuro próximo.

Estados Unidos e Inglaterra, aparte de ser los principales centros financieros del mundo, mantienen su posición de propietarios y acreedores a largo plazo en combinación con la de deudores a corto plazo —en realidad, a la vista—, ya que sus monedas se utilizan como reserva y tal es el reflejo del déficit de sus balanzas de pagos en cuenta corriente.

El déficit norteamericano, la aparición del mercado de eurodólares y la excesiva liquidez de capitales, primero, y el llamado mercado de petrodólares, después, han desembocado en una inflación de carácter mundial; en las recurrentes devaluaciones del dólar, y en la revaluaciones de los países superavitarios competidores industriales de Estados Unidos. Como corolario de la inflación generalizada, ha disminuido el valor real de los activos y ha aparecido una creciente astringencia de los mercados financieros internacionales.

En cierta medida la inflación mundial está beneficiando a Estados Unidos porque los precios han aumentado menos en este país; porque junto con la devaluación del dólar ha mejorado su posición competitiva, y porque la disminución en el valor real de los activos significa una menor potencialidad de compra de bienes y adquisición de riqueza de los países que poseían los dólares en reserva o eurodólares en el mercado norteamericano. Si las euromonedas se calculan en 200 000 millones de dólares, y de éstos 80 000 millones ya son petrodólares, resulta que no han aumentado los eurodólares. En estos términos, la inflación ha afectado más directamente a Japón y a los principales países europeos, si bien a niveles muy elevados de producción, consumo y transacciones internacionales.

Además, algunos países industrializados pretenden usar la inflación para contrarrestar el valor real de los petrodólares y, más aún, han expandido las exportaciones de la industria bélica aprovechando la coyuntura crítica en el Medio Oriente.

En la medida en que la tasa de inflación de América Latina ha avanzado con mayor rapidez (otra vez con la excepción de Venezuela) y que el tipo de cambio se ha mantenido atado al dólar o se ha devaluado aún más, el

deterioro ha tenido un efecto menor. En cambio, la región ha sufrido las consecuencias de la insuficiencia y del mayor costo de los capitales disponibles en el mercado financiero mundial.

Además, hay que considerar el ambiente de zozobra financiera que actualmente se vive ante la devaluación continua del dólar que aumenta el riesgo cambiario, eleva los precios de importaciones imprescindibles y revalúa la deuda externa en divisas fuertes.

La inflación mundial provocada por los déficit de los grandes países industriales desde principios del presente decenio —inflación muy parecida a la de Sudamérica en el decenio pasado—, constituye una seria limitación al verdadero y equilibrado desarrollo de la periferia. La inflación generalizada parece ser la consecuencia directa de la crisis del sistema monetario internacional, originada en 1967-68 y recrudescida en 1970-75.

La falta de decisión política para reformar el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su momento, acaso en 1970; la pugna entre los propios países ricos y entre el verdadero patrón de cambio oro y su propio fantasma; el abuso del financiamiento deficitario y el desarrollo financiero de la banca mundial de los países avanzados, concluyeron en un ambiente de inflación, atesoramiento, liquidez volátil y especulación con oro, divisas y materias primas. A fines de 1973 se añadió el caso particular del petróleo. La consecuencia ha sido el deterioro general en el proceso de ahorro, la astringencia de capitales y los déficit externos de los países sin petróleo, que no sólo ponen en peligro el crecimiento de la inversión productiva y el proceso de desarrollo, sino la propia viabilidad y eficiencia del sistema económico y financiero de toda la posguerra.

En el deslinde de las responsabilidades de la inflación se encuentra la pugna interna de los países ricos que ha debilitado enormemente al FMI, así como la ineficiencia relativa de las políticas monetarias y fiscales de cada país para controlar a sus oligopolios y a las transnacionales financieras en particular.

REPERCUSIONES DE LA CRISIS MONETARIA MUNDIAL EN LA TASA DE DESARROLLO Y EN LA ESTABILIDAD FINANCIERA DE LOS PAISES DEL AREA

La política monetaria de la mayoría de los países de la región ha tenido que enfrentarse a la inflación y a la especulación externa mediante medidas que frenen la salida de capitales. Aquellos países que mantienen la libertad de cambios han partido de la hipótesis de que una reducción de las tasas de interés y un control sobre la gran liquidez volátil ahuyentaría los ahorros financieros internos y detendría la llegada de capitales, situación que tratan de impedir a toda costa para evitar la contracción de la inversión, una posible devaluación y el vigorizamiento de la inflación.

En consecuencia, las altas y fluctuantes tasas de interés mundiales presentan serias restricciones para variar la estructura interna de las tasas de interés y para manejar la política de crédito con fines de desarrollo. Es necesario, por tanto,

que los países más industrializados prevean el efecto de su política monetaria interna e internacional sobre el proceso de inversión de los países en desarrollo.

Aproximadamente en un lapso de diez años las tasas de interés de los principales centros financieros del mundo, aunque fluctuantes, han llegado a duplicarse y a permanecer en tal nivel. Precisamente cuando se presumía de la madurez financiera de Occidente, la tasa golondrina del eurodólar pasó de 6.13 a 10.14 por ciento; los certificados de depósito a 90 días de Estados Unidos subieron de 4.25 a 9.92 por ciento; el *call money* de Londres de 4.79 a 10.32 por ciento, y el *day-to-day-money* de la República Federal de Alemania de 4 a 9.83 por ciento.

En general, las condiciones del crédito internacional para el desarrollo de América Latina se ha deteriorado, a saber: los montos absolutos se reducen en términos reales, la tasa de interés se eleva, el período de gracia se acorta y, ante la insuficiencia de capitales públicos e institucionales a largo plazo, los gobiernos tienen que acudir a préstamos privados más onerosos y a menor plazo. Ante el alto precio del dinero y pese a la confianza en muchas obligaciones de los gobiernos latinoamericanos, éstos se han visto imposibilitados para hacer nuevas colocaciones de deuda externa.

Es evidente que el costo y la escasez de capitales está afectando la tasa de crecimiento del producto latinoamericano. Esta ya se había elevado de 5.6% en promedio para la década de los años sesenta a 6.8 en 1970-1973; notable avance que obedece fundamentalmente a la disponibilidad de materias primas y mano de obra, a la base industrial latinoamericana y a la mejoría de la relación de intercambio. En el curso de 1974 y 1975 el adelanto se ha puesto seriamente en peligro en vista de los efectos externos sobre el proceso de inversión nacional, porque puede ocurrir que en el área de mayor crecimiento demográfico el coeficiente de inversión se estanque o se contraiga una vez más. Los efectos de la escasez del ahorro externo se agravan si se considera que el control interno de la inflación se basa en restricciones al crédito y al financiamiento deficitario, público y privado.

Si a la política monetaria ortodoxa se le suma la debilidad fiscal de nuestras economías, ello retarda la solución de los problemas estructurales en torno a la distribución del ingreso, al desequilibrio externo y a los programas de inversión pública. Es decir, el elevado costo del dinero debilita las finanzas públicas, ya que en la medida en que el ingreso público aumente menos que los requerimientos de inversión, el creciente déficit presupuestario tiene que saldarse en parte con créditos externos cuyo servicio e intereses se tornan cada vez más pesados.

El debilitamiento del sector público, evidentemente, conduce al debilitamiento del sector externo, el cual, si bien en parte se origina en el déficit comercial, también se debe al servicio de la deuda externa, llegando al extremo de que este último sea mayor que el propio déficit comercial. Ambas fuerzas reunidas han creado una situación particularmente delicada en la balanza de pagos y en los mercados financieros de la región. Así resulta que se recrudece el déficit en cuenta corriente y aumenta la salida de divisas

para el servicio y amortización del creciente endeudamiento tanto público como privado. Sin embargo, el saldo negativo final permite financiar una parte modesta de la acumulación de capital privado, una parte importante de la infraestructura socioeconómica y, en ocasiones, hasta aumentar la reserva internacional.

La inflación mundial, la flotación de ciertas monedas y la rigidez de otras, la movilidad del capital de trabajo y otros recursos líquidos y la escasez de recursos financieros institucionales, factores desde luego no imputables a América Latina, amenazan una vez más, como en la década de los años treinta, con trasladar una crisis económica que, en esta ocasión, recrudecería la pobreza y la inestabilidad política del Tercer Mundo, mientras apenas afectaría el ingreso real de los países desarrollados. Por fortuna hoy se interpone una madurez económica no despreciable en América Latina y un consenso para hacer frente a problemas comunes.

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO EN EL NUEVO ORDEN ECONOMICO MUNDIAL

Sólo es posible resolver el problema del financiamiento externo recorriendo "el velo monetario". La capacidad de absorción de financiamiento externo en América Latina habrá de apoyarse firmemente en su potencialidad económica. Hoy, las relaciones económicas están cambiando, pese a que su cambio estructural quede sujeto a la capacidad de asociación política y económica de la región. El valor relativo y la abundancia de las materias primas, la base industrial creciente y el bajo precio de la mano de obra, frente a un mundo occidental de alto consumo que no puede producir el grueso de sus insumos y energéticos básicos, significa una gran fuerza económica de negociación latinoamericana. Asimismo, la considerable capacidad de compra de manufacturas importadas que tiene la región, como un todo, representa otra fuerza económica, ya que el acceso a sus mercados puede negociarse. Por otra parte, hay un margen para aprovechar ese mercado interno, racionalizando la producción y el consumo del área.

El caso del petróleo es el más significativo. Gracias a él Venezuela y Ecuador están a punto de romper un histórico círculo vicioso. Sin embargo, también estos países tienen la urgencia de industrializarse y aun de importar bienes de consumo, pues su actual estructura les impide absorber su superávit plenamente mediante la expansión racional de la capacidad productiva. México pasó rápidamente de ser importador a exportador de petróleo, con ventas al exterior de más de 100 000 barriles diarios para 1975. La mayoría de los grandes países, con la excepción de Brasil y Perú, son casi autosuficientes. Pero Brasil, en función de sus enormes recursos, si políticamente quisiera, podría optar por la independencia económica, superando las tasas de la mayoría de las economías europeas e incluso la de Japón. En cuanto a Perú, sólo importa 35 000 barriles diarios y posiblemente pronto se convierta en exportador.

El hecho importante es que las economías industrializadas no deben esperar que América Latina continúe abasteciéndolas de materias primas baratas y que les abra su amplio mercado sin compensación financiera, ya que ello ha redun-

dado en una brecha creciente a favor de la primeras y en un empeoramiento de la distribución mundial del ingreso y la riqueza. La primacía industrial y económica debe descansar en aquellas naciones que puedan, por una parte, alimentarse a sí mismas y, por otra, abastecer de materias primas a su propias industrias. Y los latinoamericanos unidos pueden hacer ambas cosas.

En esta coyuntura de apresurar el desarrollo regional, puede y debe participar el financiamiento externo. No obstante, el elevado costo del dinero se convierte en un obstáculo al curso deliberado del desarrollo. Lo importante es la capacidad de negociación o la "defensa financiera unificada de intereses" de América Latina frente a los centros financieros mundiales, de tal suerte que compensatoriamente, por ejemplo, se reduzcan las tasas de interés del capital destinado al desarrollo.

Por estas razones adquiere importancia la creación de un nuevo orden económico mundial, fortaleciendo los distintos organismos destinados a la cooperación e integración del área y específicamente el proyecto de la fundación de un organismo como el Sistema Económico Latinoamericano.

Concretamente, a la Conferencia sobre el Financiamiento para el Desarrollo de América Latina y el Caribe debe preocuparle lograr un consenso sobre la conveniencia de ampliar y abaratar el capital externo como contrapartida a la disponibilidad de la riqueza real de la región. Debe reconocerse que la teoría nekeynesiana, hoy la más actualizada para este propósito, vino a demostrar que la disponibilidad de capitales es ante todo una función del nivel de ingresos y la demanda, función de su costo, y que dicha enseñanza debe continuar llevándose a la práctica de la política de financiamiento externo de toda la región. A esto hay que sumarle el planteamiento más amplio del problema estructural del déficit crónico de la balanza en cuenta corriente de la región. Pero, evidentemente, al menos parte de su solución depende del reconocimiento de la situación por parte de los países ricos. La cooperación entre ellos funcionó rápidamente al establecer dentro del FMI un fondo especial para financiar importaciones de petróleo de los países deficitarios a tasas de interés de 6 7/8 a 7 1/8 por ciento.

En estos términos, desempeñan un papel primordial tanto el asentamiento de principios, acaso latinoamericanos, en el seno del FMI, como la política contra la inflación que ponga en práctica cada uno de los centros industriales. Por lo que respecta al segundo punto, es claro que la estabilidad de sus precios y sus monedas y la eficiencia de sus políticas monetarias financieras son indispensables para elevar el ahorro y permitir la flotación de deuda a largo plazo, condiciones *sine qua non* para el verdadero financiamiento sostenido del desarrollo económico del Tercer Mundo.

En cuanto al primer punto, la proposición se tendría que hacer llegar al FMI, que estudia la reforma monetaria internacional, que aparentemente se encuentra atorada por la inflación, mientras prosigue en la realidad un reacomodo de fuerzas que beneficia sólo a aquellos países que mejor saben manipular sus economías y sus tipos de cambio.

Sujetar el monto y el costo del financiamiento externo de

la región a la reforma del FMI es una hipótesis compleja, pero creemos que necesaria y válida. La crisis del sistema financiero ante la anarquía de los tipos flotantes, la suspensión unilateral de la convertibilidad del dólar, los acuerdos bilaterales de Las Azores y La Martinica entre París y Washington terminó, de hecho, con el esquema de Bretton Woods. Pero también es cierto que, al menos desde las reuniones anuales de 1972 y 1973, el FMI ha reconocido la prioridad de una reforma definitiva de la trascendencia de Bretton Woods. Es por ello que el Grupo de los 20, y aún más, el de los 24, entre los que se encuentra México, tiene la obligación de velar porque se incluyan los problemas de financiamiento de la región en el enfoque de la reforma. En este foro ya se ha reconocido que el problema monetario internacional es parte del problema del desarrollo mundial de las naciones y que es preciso reducir la brecha entre países ricos y países pobres. El plan de trabajo contiene los siguientes puntos: 1) mecanismo de ajuste para los tipos de cambios de las monedas; 2) la convertibilidad de las monedas y el uso de las reservas; 3) la liberación del comercio mundial, y 4) la vinculación de los derechos especiales de giro (DEG), como factor de financiamiento al desarrollo de los países pobres.

El Tercer Mundo, por su parte, ya ha pugnado porque los trabajos de reforma adquieran la siguiente orientación: la razón de ser de un sistema monetario internacional eficiente es el sano desenvolvimiento del comercio entre las naciones, el financiamiento del desarrollo económico y social de los países pobres y la regulación concertada de los movimientos de capitales entre países, lo cual también implica la sujeción de la inversión extranjera a los objetivos de cada país. Por último, ya en 1975, cabría definir qué es lo que puede hacer el FMI para volver a un clima de estabilidad de precios a nivel mundial. Es decir, una política concertada en materia de paridades, movimientos de capital y tasa de inflación.

Cabe insistir, por último, en que la solución de los problemas estructurales del financiamiento externo que afectan al área sólo podrá lograrse en la medida en que aumentemos nuestra capacidad de influir sobre las variables económicas reales, incluyendo nuestra posición de defensa con respecto a las fluctuaciones de los precios en las materias primas, el acceso de nuestras manufacturas al mercado internacional, la negociación con base en nuestro gigantesco mercado de importación y autosuficiencia en materia de abastecimientos básicos: alimentos, energéticos, siderurgia y otras industrias clave, así como los consumos sociales. Este también será el sentido de una estrategia de colaboración financiera estrecha, con miras a la unificación de las políticas entre los países de Latinoamérica y del Caribe, de tal suerte que se planifique el financiamiento de la región preponderantemente con ahorro interno y con el ahorro externo como complemento. Por su parte, el caudal de ahorro así incrementado debe destinarse a la inversión en aquellos sectores de la economía seleccionados en función de un desarrollo agrícola e industrial independiente, conjugándolos con la competitividad externa de ciertos renglones para captar divisas.

El marco jurídico para un desarrollo económico compartido y acelerado ya está asentado en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, a la que ahora deben adecuarse los mecanismos viables de cooperación.