

ALGUNAS IMPLICANCIAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO*

Jorge Marshall S.**

EXTRACTO

El trabajo examina un posible escenario de crecimiento económico, dentro de las limitaciones que presenta el sector externo debido al fuerte endeudamiento que tiene el país en la actualidad. Ello por un lado limita la disponibilidad de recursos, cualquiera que sea la forma en que los pagos de la deuda se renegocien, y obliga a una estrategia de desarrollo, que, además de incrementar el ahorro interno, estimule las exportaciones.

En el contexto anterior se examina el rol que el Estado debe realizar en el cumplimiento de estos objetivos y se plantea la necesidad de redefinir sus funciones.

Se discuten también formas de mejorar la influencia latinoamericana en los organismos financieros multinacionales que determinarán en buena medida las políticas macroeconómicas de los países endeudados de América Latina, por un largo período por venir.

Para lograr un alivio en la situación de pagos al exterior, se analiza la posibilidad de reavivar los procesos de integración económica y financiera que han estado en los últimos años adormecidos en la América Latina.

ABSTRACT

In this paper a possible scenario of economic growth is examined taken into account the limitations imposed by the high level of foreign indebtedness existing at present in Chile and in many other Latinamerican countries. This is a limitation of the availability of resources, no matter the form of the debt renegotiations, but also imposes a development strategy which in addition to promote internal savings has to give priority to export expansion.

The role of the State to fulfill those objectives and the need to redefine its functions is examined.

Forms to improve latinamerican influence in the decisions of multinational financial institutions is also discussed, in view that they will determine to a large extent macroeconomic policies of indebted countries in Latin America for a long time to come.

In order to attempt a certain relief to the external payments situation, the possibility of reviving the economic and financial integration processes —several years dormant in Latin America— is also analyzed.

*Disertación para incorporarse como miembro de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile.

**El autor es profesor e investigador del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

ALGUNAS IMPLICANCIAS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO*

Jorge Marshall S.

I. INTRODUCCION

El presente trabajo desea plantear algunas implicaciones que el endeudamiento externo y la denominada crisis de la deuda tendrá en el desarrollo y en la formulación de algunas políticas económicas para los países endeudados de la América Latina y particularmente para el nuestro.

El tema de la deuda ha sido preocupación predominante desde el año 1982 en los círculos que manejan las políticas económicas nacionales, en los organismos internacionales y en los círculos académicos. Ello porque ha sido uno de los factores fundamentales que desencadenó la recesión y que constriñe en la actualidad, por las políticas de ajuste a que obliga la escasez de divisas, las posibilidades de algunas medidas que, en el corto plazo, podrían ser estimulativas de la actividad económica y que mejorarían el empleo. Dentro de estos debates se destacan problemas tales como qué indujo al endeudamiento excesivo, si es que lo fue, qué destino tuvieron los recursos que se recibieron y cómo se puede encarar el problema que para el futuro presenta el problema del servicio de la deuda. Todas estas son cuestiones fundamentales y para ellas no hay respuestas claras o las respuestas difieren de acuerdo con los puntos de vista particulares de quien los exponga. A ellas no deseo referirme ahora.

En esta oportunidad, voy a plantear cuáles son las limitaciones que la deuda pone a nuestro crecimiento futuro y para ello exponer un escenario que nos lleve hasta fines del presente siglo. Sobre esa base deseo examinar las implicancias que dicho crecimiento tendrá para un conjunto de políticas, en particular el rol que el estado deberá jugar en la actividad económica, formas de mejorar la influencia latinoamericana en las decisiones de los organismos financieros multinacionales, de los que nuestros países forman parte y los procesos hoy día medio adormecidos de integración económica de la América Latina.

Al discutir estos problemas, tocaré un campo, que linda con la política, materia en la cual no me siento especialmente calificado. Trataré que los puntos de vista que plantee no estén fundamentados en posiciones excesiva-

**Estudios de Economía*, publicación del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, Vol. 13 n°1, abril, 1986.

mente ideológicas, aunque reconozco que en una buena cantidad de juicios no habrá mucho más que creencias u opiniones, asentadas eso sí en algún conocimiento de la realidad económica, pero que no pueden considerarse de ninguna manera como verdades irrefutables.

2. IMPLICANCIAS DEL ENDEUDAMIENTO PARA EL CRECIMIENTO ECONOMICO DEL PAIS

Una primera cuestión que examinaré es la relativa al probable crecimiento de la producción y del ingreso; y en cuánto este crecimiento aparece limitado por el endeudamiento externo; o más bien dicho por la limitación que el país tiene en su capacidad para importar, la que actualmente está más limitada aún, por el excesivo endeudamiento en que se incurrió en los años recientemente pasados.

Al decir cualquier cosa sobre el futuro, entramos en un terreno ignoto. Cambios no previsibles en la actualidad pueden alterar las estimaciones de modo fundamental. Pero, trataré de formular un escenario que aparezca plausible desde el punto de vista de las relaciones y conocimientos que tenemos en la actualidad y con la idea de que dichas relaciones no sufrirán transformaciones radicales ni tendremos que enfrentarnos a *shocks*, como el que afectó a los precios del petróleo en la década pasada. En particular, supondré que los países industriales resumirán su crecimiento, aunque a tasas más moderadas que en las décadas anteriores y no enfrentarán ninguna nueva depresión grande ni prolongada.

La inflación externa será baja y las tasas de interés internacionales lograrán niveles más moderados en términos reales. Las tendencias proteccionistas subsistirán, pero no tendrán un empeoramiento substancial.

Las inversiones privadas llegarán al país en montos algo mayores que en el pasado reciente; igualmente se dispondrá de un volumen de créditos netos de organismos multinacionales de montos similares a los que se lograron en los últimos años. Los bancos privados estarán dispuestos a refinanciar el principal de sus créditos e inclusive deberían dar montos netos adicionales que financien parte del pago de los intereses de la deuda.

Préstamos voluntarios no se obtendrán hasta que la deuda se haya reducido a un porcentaje más bajo del Producto Nacional digamos de más de un 80 por ciento que es en la actualidad a entre 60 - 65 por ciento.¹

¹Otros dicen que la relación mágica es 200 por ciento de las importaciones, lo que en el caso de Chile significaría el 33 por ciento del Producto Nacional.

Voy a tipificar una balanza de pagos para Chile, en el momento actual, y a proyectar hacia adelante con los movimientos que podemos esperar razonablemente en sus rubros más importantes.

Para 1985 podemos suponer que las exportaciones chilenas alcanzan a 3.650 millones de dólares de los cuales la mitad aproximadamente corresponden a cobre y el resto a otros productos. Las importaciones suman 3.000 millones de dólares lo que deja un superávit comercial de 650 millones. Como la balanza de servicios no financieros es deficitaria en alrededor de 450 millones de dólares y es posible contar con transferencias unilaterales por 100 millones, tendríamos un saldo positivo de recursos de 300 millones.

Si el monto a pagar por intereses reales de la deuda se estimaran en US\$900 millones, tendríamos un déficit real de cuenta corriente de US\$600 millones, el que debería poder financiarse con inversiones privadas directas, si ellas subieran del nivel que han exhibido en los últimos años y con préstamos de organismos multinacionales, aun cuando los desembolsos netos fueran menores que los previstos para el año 1985.

Un cuadro como el descrito, si se prolongara por un número de años hacia el futuro, nos daría un marco macroeconómico estrecho, pero viable si se cumplieran los requisitos siguientes.

a) Una expansión de las exportaciones a una tasa suficientemente alta para permitir el financiamiento de importaciones adicionales que permitan el crecimiento del producto a una tasa de 4 por ciento anual.

b) Un aumento del coeficiente de inversión bruta de los bajos niveles de los últimos años hasta un 18 por ciento del PGB, lo que permitiría el crecimiento del 4 por ciento anual indicado en el párrafo anterior. Ello requeriría un considerable aumento del ahorro nacional.

c) Ya que se pagarán intereses reales por la deuda externa de US\$900 millones anuales; y se recibirán recursos adicionales por US\$600 millones a los niveles de 1985, el esfuerzo del país para el servicio de la deuda se reducirá a US\$300 millones, es decir aproximadamente 1,4 por ciento del PGB. En consecuencia, el ahorro geográfico tendrá que aumentar hasta aproximadamente un 19,5 por ciento del PGB.

d) Que los acreedores extranjeros refinancien el principal de sus créditos por un largo período, lo que debería incluir la totalidad de los intereses que corresponden a expectativas de inflación externa y que por lo mismo deberían formar parte más bien de las amortizaciones y no de los intereses.

Dadas dichas condiciones, el ahorro externo pasaría a ser un 15 por ciento de la inversión bruta; y los derechos de extranjeros debido a las inversiones privadas no pasarían del 30 por ciento del capital adicional que se formara en el país. Al mismo tiempo, la deuda externa (si las inversiones directas y el endeudamiento se dividen en parte aproximadamente iguales) crecería a una tasa de 1,6 por ciento al año, en comparación del 4 por ciento correspondiente al crecimiento de la economía. Al cabo de cerca de 12 a 13 años, el porcentaje de la deuda en el producto se habría reducido a cerca de $2/3$ de más de 80 por ciento que tiene en la actualidad. Igualmente, como se supone que las exportaciones crezcan a una tasa de 6 por ciento anual en ese lapso se habrán prácticamente doblado (en términos reales) y los intereses reales de la deuda que hoy son cerca de 25 por ciento de las exportaciones se habrán reducido a cerca de 15 por ciento. Aparentemente en un lapso de alrededor de ese tiempo se habría logrado que el país vuelva a obtener nuevamente financiamientos de carácter voluntario. Ello ocurrirá y aún podrá acelerarse, si se percibe que el país logra realizar un desarrollo económico adecuado y se prosiguen políticas eficientes que preservan los equilibrios macroeconómicos fundamentales (ausencia de inflación o grandes desajustes en la balanza de pagos).

El escenario anterior requiere una fuerte expansión de las exportaciones y particularmente de las no cupríferas. De acuerdo con estudios realizados recientemente,² la elasticidad de la demanda de importaciones con respecto a una variación del producto es aproximadamente 1,5, lo cual quiere decir que para que éste crezca a la tasa de 4 por ciento prevista (en promedio para el resto del siglo) se requiere que las importaciones crezcan a una tasa de 6 por ciento anual, en términos reales. Ello significa que para que el cuadro global de la balanza de pagos postulado más arriba no se altere, que las exportaciones crezcan a la misma tasa. Como el crecimiento del comercio exterior, en este escenario, se realiza a un ritmo mayor que el de la producción, el saldo positivo en el balance de recursos es cada vez mayor, en términos relativos, e igualmente disminuye el peso de la deuda, ya que ésta crece a una tasa inferior al del producto y a la de las exportaciones.

Recordemos que la validez de este escenario supone que no haya problemas esenciales que afecten nuestro comercio exterior, que las economías mundiales crezcan aunque sea moderadamente (3-4% al año) y que haya un cierto flujo de préstamos e inversiones hacia nuestro país, refinanciándose el total del principal y aquella parte del déficit de la cuenta corriente resultante, que en el año actual puede estimarse en alrededor de $2/3$ de los intereses reales (US\$600 millones).

²Véase Carlos Massad, *La deuda externa de Chile, su servicio y sus consecuencias*. (Mimeo), diciembre, 1984.

En este último punto, el problema más importante pareciera ser que aquí estamos considerando como amortización de la deuda aquella parte de los intereses que reflejan la inflación internacional y que en estos momentos pueden estimarse en más o menos la mitad de los intereses contractuales. Toda esta parte de los intereses debieran ser refinanciados, como si fueran parte de la amortización del principal.

En cuanto al esfuerzo interno éste reside en lograr el crecimiento de las exportaciones, principalmente, a una tasa sostenida de al menos un 6 por ciento al año y de subir el coeficiente de ahorro interno a niveles cercanos a un 20 por ciento del PGB.

Examinemos el problema por el lado de las exportaciones, y distingamos entre el cobre y otros productos, ya que aquel representa, como se vio, cerca del 50 por ciento del total.

Supondremos, en primer término, que el precio del cobre mejora, pero que no pasa del equivalente de 80 centavos americanos actuales la libra. Un mejoramiento mucho mayor no sería a largo plazo favorable para Chile, en tanto cuanto induciría a entrar en producción a competidores de costos más elevados e impulsaría una mayor sustitución de cobre que la que ocurriría sin el alza. Se supone, en base a la rentabilidad de los proyectos actualmente existentes, que, hasta 1990, la capacidad de producción puede elevarse de 1.300.000 tons. métrica de cobre fino a 1.700.000 y en otras 200.000 tons. adicionales en la década siguiente. Este aumento representa un porcentaje acumulado de crecimiento de 2,6 por ciento al año, hasta 2.000, aunque no se realizará en forma fluida durante el período. Dicho porcentaje concuerda con la participación posible de Chile en el crecimiento del consumo mundial de cobre, que de acuerdo con estudios existentes se situaría entre 1,5 y 2,5 por ciento al año para el resto del siglo.

Si consideramos el aumento del precio del cobre, anteriormente indicado (de 65 a 80 centavos la libra) tendríamos que los valores de las exportaciones cupríferas aumentarían a una tasa de cerca de 4 por ciento al año, en los próximos 15 años.

En realidad, si todos los proyectos cupríferos se llevaran a cabo, la capacidad de producción habría aumentado como si ella hubiese crecido a las tasas acumuladas indicadas. Pero, cada proyecto entrará en operación en un cierto momento y entonces el alza del volumen de la producción es mayor, pero queda estabilizado a ese nivel hasta que otro proyecto madure. Por esta razón —igualmente que por las fluctuaciones cíclicas de la economía internacional— además de los financiamientos que tienden a colmar la brecha externa de mediano plazo, el país requerirá de financiamiento de carácter com-

pensatorio adicionales, los que podríamos suponer que son cero a la larga y que, por consiguiente, ignoraremos para estos efectos. Lo mismo debería aplicarse si los intereses externos reales suben— es de esperar que ello sea en forma transitoria— más allá de lo que puede estimarse normal. Lo más apropiado pareciera ser, en este caso, que el FMI ampliara la aplicación del financiamiento compensatorio por caída de las exportaciones —que hoy se aplica a algunos otros rubros del balance de pagos— a los mayores intereses reales sobre la deuda que los países en desarrollo debieran pagar.

Tocamos aquí un problema que es importante, pero que no lo desarrollaremos más, porque nos distrae del hilo fundamental de esta disertación.

Planteado que las posibilidades de crecimiento de las exportaciones de cobre se sitúan en un 4 por ciento al año, las no cupríferas tendrían que aumentar en valores a un 8 por ciento anual, para obtener un aumento global de 6 por ciento que financie el crecimiento de las importaciones que se requiere para mantener la tendencia de la producción.

Las exportaciones no cupríferas, han experimentado fuertes bajas en sus precios en los últimos años. Entre 1978 y 1984 se ha calculado que esta baja supera el 30 por ciento para las exportaciones no mineras. Si supusiéramos que se recuperan en un 25 por ciento en el resto del siglo, ello implicaría que la tasa real de crecimiento para estas exportaciones tendría que alcanzar entre un 6 y 7 por ciento anual sostenido. Esta no es una realización imposible, pero mantenerla por una década y media requiere los mayores esfuerzos y políticas adecuadas y firmes en dicha dirección. Supera las realizaciones que Chile ha efectuado en el pasado. La tarea es particularmente difícil porque, es de presumir que las condiciones externas no serán muy favorables: crecimiento lento de las economías desarrolladas, tendencias proteccionistas no disminuidas y un esfuerzo simultáneo de muchos países, para lograr una expansión de exportaciones que pueden competir con las chilenas.

Tanto el crecimiento de las exportaciones como el del producto (a una tasa del 4% anual) requerirá una activa ayuda del Gobierno, a lo cual nos referiremos más adelante. También ello será necesario para elevar la tasa de ahorro y reducir el desempleo a niveles tolerables.

Generalmente, los trabajos que miran hacia las perspectivas futuras de la economía postulan tasas de crecimiento más optimistas, aun en las circunstancias relativamente deprimidas porque ha atravesado nuestra economía en años recientes. La experiencia del último medio siglo da poco apoyo a este supuesto para nuestro país. Creemos incluso que alcanzar dicha meta del 4 por ciento será muy difícil y requerirá un enorme esfuerzo. Por otro lado, dicha tasa si bien es modesta, de ninguna manera es deleznable. Salvo entre

1960 y 1970, ella no ha sido alcanzada por Chile, en períodos de décadas, durante todo este siglo.

El acuerdo último celebrado entre Chile y el Fondo Monetario termina con un párrafo que trata de suavizar los rasgos restrictivos del programa macroeconómico para 1985, y probablemente también para los dos años siguientes en que regirá la facilidad extendida del Fondo Monetario. Se dice allí que "El programa persigue revitalizar a un sector privado dinámico y eficiente, impulsar una reactivación de la producción y del empleo movilizadas por las exportaciones y desplegar un considerable esfuerzo de ahorro y de inversión. De esta forma se clarifica el camino por el cual transitará la economía nacional en el mediano plazo, permitiendo con ello que el agente económico tome las decisiones adecuadamente.

Aparte de la política cambiaria y de tarifas que es un aspecto, pero solamente un aspecto de la política de estímulo a la exportación, no se ve cómo en el mediano plazo la economía tomará un camino tan promisor, como asegura el programa convenido.

Si suponemos que la elasticidad del empleo respecto al ingreso es cercana a 0,5 la referida tasa de crecimiento del producto implica un aumento del empleo de aproximadamente 2 por ciento al año. Como la población crece en un porcentaje anual de 1,7 por ciento, si la fuerza de trabajo se expande a ese mismo ritmo, es decir, si no se incrementa en este período el grado de participación de la población en la fuerza de trabajo, el bolsón de desempleo que existe en la actualidad tardará más de 30 años en eliminarse.

Para ello hemos estimado que el desempleo en la primera mitad de 1985 es de 19 por ciento (13% de desempleo oficial más un 6% que hay que agregar por los que trabajan dentro de los programas oficiales de PEM y POJH, porcentaje en que estimamos los desempleados dentro de dichos programas). Habría que absorber entonces cerca de un 12 por ciento de la fuerza de trabajo de los desempleados para llegar a una tasa que se acerque a la tasa natural de desempleo que podría estimarse para Chile en el momento actual.

Como dato ilustrativo, dentro de estas gruesas estimaciones, se puede decir que el pago de intereses reales de la deuda representa un 4 por ciento del PGB y sobre la misma base de la relación de capital a producto que hemos supuesto para estimar el crecimiento durante la próxima década, el menor crecimiento que tendríamos a consecuencia, del pago de los intereses totales de la deuda sería de 1,6 por ciento al año; y en términos de crecimiento del empleo este aumentaría a una tasa de 1,7 por ciento en vez de 2 por ciento; y el bolsón de desocupados existente en la actualidad no se eliminaría jamás.

No creemos razonable pensar que efectivamente se paguen la totalidad de los intereses reales sobre la deuda en este período. Los programas con el FMI 1984 y 1985 no se han propuesto dicha finalidad. Si las transferencias netas al exterior se limitaran a cerca de $1/3$ de los intereses reales (US\$300 millones de 1985) estaríamos dentro de los objetivos que ha planteado el Presidente Alan García del Perú; y con ello la tasa de crecimiento del producto estaría afectado no más que entre $1/2$ y $3/4$ por ciento al año por el pago de intereses sobre la deuda.

Lo que si resulta extremadamente importante es que cualquier esfuerzo interno extraordinario que eleve el crecimiento de nuestras exportaciones y de nuestra cuota de ahorro interno, redunde en primer término en un mayor crecimiento del producto interno —y con ello en una reducción del desempleo— y después es una aceleración de los pagos al exterior.

Los convenios de reprogramación deberían dejar en claro que una realización más favorable del país en el sector externo solamente conduciría a una aceleración en los pagos al exterior, si el país así lo deseara.

El escenario que se ha diseñado para concluir que es posible resolver paulatinamente el problema de la deuda requiere una serie de condiciones externas muy favorables, en lo referente a nuestros términos de intercambio y al acceso de nuestros productos a los mercados del exterior. Requiere que los acreedores y los organismos internacionales modifiquen los planteamientos y políticas que han venido propugnando hasta el presente, y en casos los montos de los financiamientos como se indicará más adelante, y exige políticas internas muy severas para lograr resultados que de ninguna manera serán espectaculares.

Naturalmente, si las condiciones indicadas fallan, habrá que replantearse los problemas. Difícilmente podría esperarse que el país haga sacrificios mayores para incrementar sus transferencias al exterior. Si este es el caso, o el comportamiento de los acreedores se altera muy drásticamente, los deudores se verán de una manera u otra forzados a repudiar sus compromisos, desencadenando un problema de crisis de la deuda, que hasta el momento se ha logrado evitar.

Cuando en diversas oportunidades, se ha insistido en que el problema de la deuda debe plantearse en términos políticos, aunque no se haya especificado qué deba entenderse por estos términos se tiene en mente que los acreedores deberían renunciar a una parte sustancial de sus pretensiones, sea que los gobiernos de sus países u organismos internacionales existentes o a crearse tomen a su cargo parte de las pérdidas en que los acreedores incurran.

Si esto pudiera realizarse con el acuerdo de los acreedores, sin desencadenar acciones retaliatorias sería indudablemente muy conveniente. Toda ayuda del sector externo dará a nuestro país un poco más de libertad de acción para alcanzar la meta de crecimiento postulada e incluso podría aumentarla un tanto.

Las soluciones que sean de carácter contestatorio, es decir que provoquen acciones retaliatorias, darían un cierto alivio temporal, pero a la larga serían difícilmente de conveniencia para los deudores. Si se pensara, en un caso extremo, el del repudio de la deuda, ello dejaría en el caso de Chile un saldo positivo de US\$300 millones;³ pero por un largo tiempo no habría inversiones privadas ni créditos ni siquiera de los organismos multinacionales.

Esto haría casi imposible el desarrollo de las exportaciones que se ha previsto y posiblemente dificultaría incluso el desarrollo normal del comercio exterior.

De este modo resultaría aún más difícil alcanzar las metas de desarrollo postuladas. Ello sería agravado, si para enfrentar problemas de balanza de pagos se adoptan soluciones de política mucho menos eficientes, como quedó comprobado en la experiencia que Chile tuvo entre los años 1970 y 1973.

Hay una última reflexión que desearía puntualizar antes de terminar esta sección. Si bien la restricción externa implica que se limita la posibilidad de crecimiento de la economía, no debe creerse que el levantamiento de dicha restricción nos permitiría cualquier crecimiento. Este en último término está determinado por los recursos naturales del país, su población, calidad, capacitación, espíritu de trabajo y de ahorro, por lo adecuado de las instituciones y de las políticas, por su capacidad de absorber capital útilmente.

Posiblemente, si la deuda no existiera o aumentaran muchos los recursos externos a disposición del país, el crecimiento podría elevarse en un período breve, pero en un plazo más largo no podrá aumentar, mucho por sobre lo que puede resultar de acuerdo con los factores precedentemente señalados.

3. ACCION DENTRO DE LOS ORGANISMOS MULTINACIONALES DE FINANCIAMIENTO

La reprogramación de la deuda externa —en el caso de Chile, como en el de casi todos los demás países latinoamericanos que se encuentran en una

³ Al nivel y en el ejemplo sostenido en el texto.

situación similar— requerirá que por mucho tiempo el país tenga que recurrir a la ayuda del Fondo Monetario Internacional para diseñar programas de carácter económico que permitan a) obtener recursos de dicha institución para ayudar a cubrir el déficit externo; b) garantizar a los acreedores bancarios que el país esté prosiguiendo políticas de ajuste adecuadas a fin de que acuerden reprogramar los pagos del principal adeudado; y c) obtener financiamientos adicionales, tanto de acreedores privados como oficiales, para garantizar que el esfuerzo de ajuste —aunque duro— no sea exagerado en términos de descenso de la actividad económica y del empleo. Hasta el momento el Fondo Monetario ha mostrado que tiene bastante poder para “convencer” a los bancos que deben aportar recursos adicionales a fin de que el ajuste transcurra más fluidamente. Por otro lado, las políticas de ajuste que el Fondo impone y que se denominan “condicionalidad” gozan de un apoyo irrestricto de las autoridades responsables de la política económica en todos los países industriales. Este apoyo es tan grande como los ataques y críticas de que son objeto en los países en desarrollo.

¿En qué consisten estas condiciones de política?

Ellas no son exactamente iguales para cada país ni tampoco para cada acuerdo específico con un mismo país, pero cubren áreas similares y todas ellas apuntan en la misma dirección.

Tomémoslas del último acuerdo de Chile con el FMI que fue publicado en la prensa el 23 de marzo de 1985.

Como se trata de un programa extendido que cubrirá el trienio 1985-87 veamos primero los objetivos para este período y después los compromisos específicos para el año en curso.

i) Crear las condiciones para una expansión del PGB y del empleo basada en los sectores exportadores y en los que sustituyen eficientemente importaciones. Para ello se mantendrá la política cambiaria flexible seguida en los dos últimos años, se rebajará el arancel en forma pareja al 20 por ciento; no se interferirá en las negociaciones salariales del sector privado y se mantendrá una política salarial conservadora en el sector público. Estas últimas se consideran condiciones importantes para proteger la competitividad de la producción nacional, tanto en el mercado interno como en los de exportación.

ii) Reducir la inflación observada desde el 34 por ciento (segundo semestre de 1984) a 15 por ciento en 1987. Para ello se propone usar la política monetaria mediante topes a los activos domésticos netos del Banco Central, de acuerdo con el crecimiento esperado en la demanda de dinero y

el programa de reservas internacionales netas que el Fondo ha fijado. El Banco Central, además, debe abstenerse de ampliar líneas de crédito selectivo y subsidios al sistema financiero.

iii) Reducir significativamente la dependencia de la economía chilena del crédito externo desde el 10,5 por ciento del PGB observado en 1984 a un 4,5 por ciento en 1987. El crecimiento de la deuda debe declinar para que la razón entre el nivel de la deuda y las exportaciones baje de 5,0 en 1984 a 3,5 en 1987.

Esto requiere un doble esfuerzo. Por un lado, el fortalecimiento de la balanza comercial; y por el otro, un contundente aumento del ahorro interno para hacer frente a la transferencia real que implica el pago de los intereses de la deuda. Para ello, el programa contempla aumentar el ahorro del sector público; el que para no perjudicar la reactivación del sector privado debe alcanzarse sin aumentar significativamente la carga tributaria y restringiendo el crecimiento del gasto público. Además, el ahorro privado se estimulará con tasas de interés que alcancen niveles reales semejantes a las tasas internacionales comparables. Fortalecer al sector financiero, pero dejando que esta tarea sea paulatinamente abordada por el sector privado (ya que el Estado ha realizado un esfuerzo significativo, tanto a través de su garantía a los acreedores extranjeros como a través de los programas de subsidio a la banca y a sus deudores).

Para el año 1985, el país ha convenido con el Fondo Monetario límites a:

a) El nivel de las reservas internacionales; b) la expansión de los activos internos netos del Banco Central; c) el endeudamiento neto o déficit del sector público no financiero; d) la contratación adicional de créditos de mediano y largo plazo y e) el incremento del uso de la deuda externa por parte del sector público no financiero excluido el Banco Central.

Se esperaba recuperar el nivel de reservas externas utilizado en 1984. Al presente, esta meta se ha postergado para la primera mitad de 1986. El mejoramiento del sector externo en 1985 se basa en un fuerte mejoramiento del saldo de comercio exterior con una expansión de las exportaciones (8%) y una fuerte baja de las importaciones (13%). El medio circulante se ampliará moderadamente para impedir alzas en la tasa de interés; y el déficit global del sector público no financiero se sitúa en un 3 por ciento del PGB, el que podría aumentarse a un 3,5 por ciento para financiar gastos relacionados con la reconstrucción, siempre que se encuentren financiamientos externos adicionales para ellos.

Naturalmente el convenio tiene las cláusulas usuales prohibitivas respecto de las prácticas cambiarias restrictivas y discriminatorias; con los convenios de pagos bilaterales; los tipos de cambio múltiples, y el uso de restricciones a la importación por razones de balanza de pagos.

Aunque es posible dudar que algunos de los instrumentos de política definidos en el convenio sean adecuados o lo sean por sí solos, para lograr los objetivos que se desean, no son éstas las cuestiones sobre las cuales desco llamar la atención en esta Conferencia.

En primer lugar, el alcance o cobertura de los convenios cubren prácticamente todas las políticas macroeconómicas que son importantes, aun cuando algunas de las que están especificadas sirven de apoyo a los objetivos del acuerdo y su no cumplimiento estricto no implica que se suspenda el derecho a girar dentro del crédito convenido.

En época más reciente, el Secretario del Tesoro norteamericano Mr. Baker ha llamado a la banca privada internacional a extender créditos adicionales a los países en desarrollo endeudados, a fin de poner en práctica —con la colaboración de organismo oficiales, especialmente los bancos multinacionales— un proceso de ajuste que redunde en una expansión de la producción y de las exportaciones. Esta nueva política, según él, estará garantizada por una nueva condicionalidad que será incorporada en los préstamos de ajuste estructural (*Structural Adjustment Loan - SAL*) que ha establecido el Banco Mundial y de los cuales Chile ha sido beneficiado con uno, el año pasado. Estos préstamos ampliarán la condicionalidad del Fondo Monetario a aspectos que dicen relación con la oferta y que antes o no eran tocados o, solamente, lo eran en forma secundaria por la condicionalidad del Fondo.

En consecuencia, la capacidad del país de autodeterminar sus políticas macroeconómicas estará considerablemente menoscabada y esto por un largo tiempo. Ya vimos que dentro de los supuestos del modelo esbozado en la primera parte de este trabajo, posiblemente transcurrirán 12 o 13 años antes de que puedan recibirse nuevamente flujos voluntarios de financiamiento privado externo. Durante este lapso los convenios con el Fondo Monetario serán una necesidad, aun cuando la institución no ofrezca recursos netos, sino que créditos para solventar las deudas que se tengan con ella misma.

El hecho de que las políticas macroeconómicas tengan que ser determinadas en acuerdos con el Fondo Monetario no significa que ellas sean necesariamente inconvenientes. También es posible que ellas concuerden con las concepciones de las autoridades locales. De esta última manera las fricciones entre éstas y el Fondo no tendrán la misma importancia en todos los países.

Es curioso que la dependencia del país en la situación actual es mucho mayor que la que tanto se mencionaba en la época de las grandes inversiones privadas en recursos básicos. Entonces se decía no solamente que decisiones económicas respecto de industrias básicas estaban en manos foráneas sino que una parte muy cuantiosa de la producción nacional quedaba en manos extranjeras en forma de utilidades de la inversión. El hecho es que —para tomar el caso de Chile— en un período muy favorable para la industria del cobre, 1965-1970, las utilidades de esa industria alcanzaron a cerca de 11 por ciento de las exportaciones del país. Si ese mismo porcentaje correspondiera a intereses de nuestra deuda externa actual, ellos llegarían a US\$387 millones de 1985, es decir, menos de la mitad de los intereses reales que debemos y casi un quinto de los intereses contractuales que aparecen computados en nuestra balanza de pagos. En cuanto a políticas macroeconómicas, las únicas que eran objeto de críticas y reclamos por las empresas extranjeras eran las referentes a arreglos cambiarios discriminatorios, que afectaban a la trihutación a las empresas, pero en esto no tenían mucho eco, salvo cuando las demandaban a cambio de nuevas inversiones que el país deseaba.

No deseo alentar o exacerbar sentimientos nacionalistas. Económica y financieramente, el mundo se ha hecho más interdependiente en los últimos años y esto acarrea ventajas para todos.⁴ Pero, estas ventajas no se encuentran igualmente distribuidas; los que tienen mayores cuotas de poder económico y político ejercen este poder con mayor eficacia y logran imponer en una mayor medida sus particulares puntos de vista.

Hay quienes por estas razones preconizan repudiar las políticas impuestas por el Fondo Monetario y aconsejan que cada país adopte su propio curso. En opinión de ellos, dichas políticas estarían básicamente equivocadas y sólo contribuyen al estancamiento de nuestras economías.

La verdad es que los desequilibrios macroeconómicos exagerados (déficit fiscales o de balanza de pagos, excesiva inflación) son incompatibles con un crecimiento económico sostenido. Generan demasiadas distorsiones e incertidumbres y no pueden ser corregidos sin ingredientes de política de los que el Fondo plantea como necesarios en sus acuerdos. También es cierto que en muchos casos (y esto dependerá en buena medida de la intensidad con que se apliquen las medidas de ajuste) producirán una reducción de la actividad económica y del empleo. Lo importante es naturalmente la magnitud y la duración de estos problemas porque ello determina el sacrificio de la población y su adhesión a las instituciones sociales existentes.

⁴ Algunos creen, en la actualidad que, este proceso podría fácilmente revertirse por la incompatibilidad que existe para que se mantenga entre las políticas macroeconómicas de Japón, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea.

El rechazo de los programas de estabilización del Fondo implicará seguramente una ruptura con los acreedores bancarios, o al menos que estos no otorguen recursos adicionales al país. También perjudicará dicha ruptura con el Fondo, la obtención de créditos externos oficiales nacionales o multinacionales y las inversiones privadas necesarias para cubrir la brecha externa y para ampliar la capacidad exportadora del país.

Es posible que se haga una aritmética simplista que compute los pagos y los recibos por transacciones financieras internacionales (incluso, los pagos de intereses) y que se concluya que si estamos pagando más de lo que recibimos, es decir, si transferimos recursos reales al resto del mundo, podríamos dejar de hacerlo, estaríamos en una situación mejor y tendríamos una mayor holgura para financiar nuestro crecimiento. Esto es observar las cosas de una manera muy estática, porque acciones de carácter retaliatorio, que tengan el carácter de represalias, tales como el no financiamiento de nuestro comercio exterior, la falta de inversiones privadas que no solamente implican recursos, sino que también aportes tecnológicos necesarios para el progreso nacional, tendrían un costo mayor que los beneficios inmediatos del no pago.

Sin llegar al extremo del repudio, otras soluciones unilaterales tendrían probablemente las mismas consecuencias y ellas no significarían un alivio sustancial a la restricción de recursos externos. Si por ejemplo, limitáramos el pago de intereses a un 10 por ciento de las exportaciones, en el modelo que hemos expuesto se pagarían un 40 por ciento de los intereses contra un pago de 1/3 que se ha supuesto allí. En el caso concreto de Chile, para los años 1984-85 el 10 por ciento de las exportaciones fueron US\$760 millones y efectivamente se pagaron en 1984 y se contempla pagar en 1985 un total de US\$573 millones. En este último año, el pago de intereses que se proyectan es de US\$677 millones, lo que representa un 17 por ciento de las exportaciones estimadas para el año.

Para que tenga posibilidades de éxito, una política de confrontación con los acreedores debería contar con el apoyo mancomunado sino de todos, al menos de una gran cantidad de los deudores latinoamericanos. La voluntad política de realizar esto no parece que existiera en los momentos actuales.

La circunstancia de que no aparezca una diferencia grande entre las soluciones que se han seguido en la América Latina, con la colaboración del Fondo Monetario y otras soluciones extremas es que el problema de nuestros países no es tanto el pago de la deuda —que nadie puede creer posible— ni siquiera de la totalidad de los intereses de la misma los que tampoco se han hecho efectivos, sino que la falta de los recursos externos de que nuestros países dispusieron entre 1970 y 1982. Estos no estarán disponibles (y pro-

bablemente no es deseable que lo estén) porque deje de intervenir el Fondo Monetario. Aparentemente es posible que por la participación de dicho organismo hayan más recursos financieros que sin él, lo cual facilitará en vez de agravar el proceso de ajuste.

Aunque haya expresado que en general políticas como las requeridas por el Fondo Monetario son necesarias para preservar los equilibrios macroeconómicos básicos, sin embargo, hay muchos aspectos de dichas políticas que son o exagerados o inconvenientes en ciertas circunstancias; y hay otros objetivos de política económica a los cuales parece no haberseles dado suficiente consideración.

El Fondo (por su carácter y finalidad) pone excesivo énfasis en el equilibrio externo. La consecución de éste puede obligar a políticas deflacionarias que afecten la actividad económica, el crecimiento y el empleo. Esto puede ser ineludible en determinadas circunstancias, pero cuando las magnitudes o la duración de estos problemas son demasiado grandes, ello puede llegar a ser socialmente intolerable. Objetivos similares pueden lograrse con distintas combinaciones de políticas o mediante una aplicación más gradual de las mismas, que hagan el ajuste menos doloroso. Posiblemente esto requerirá de financiamientos adicionales, pero para los Estados y para las instituciones públicas y privadas acreedoras es preferible que se otorguen dichos financiamientos si las políticas son conducentes a restablecer el equilibrio externo si con ello se evitan las perturbaciones sociales a que se ha hecho referencia.

También el Fondo a veces prosigue, con excesivo rigor, los objetivos de la institución, en cuanto a eliminación de prácticas cambiarias que en general son objeccionables, pero que en cierta medida y de un modo temporal pueden representar una política de *second best* dentro de un conjunto de medidas para lograr la estabilidad financiera, sin producir perturbaciones para otros países con los cuales se mantienen relaciones económicas.

En una gran cantidad de casos esta flexibilidad ha existido, pero en otros no. Un tratamiento discriminatorio en esta materia, a favor de los países en desarrollo debería ser reconocido por el FMI.

En la aplicación concreta de metas de carácter cuantitativo, como las que vimos en relación con el acuerdo de crédito a Chile, el Fondo o sus negociadores pueden haber sido excesivamente rígidos o estar inspirados por propósitos diferentes de los objetivos deseables para el país (por ejemplo, mostrar que bajo su égida se realiza "progreso", ganar en la negociación como una cuestión de poder, presentar a otros acreedores un cuadro favorable para lograr el financiamiento que se desea, etc.). Nada hay de sacrosanto o absoluto en ninguna meta cuantitativa. La ciencia económica no tiene me-

dios para decir con exactitud que un déficit global del sector público de 3 por ciento conduce a un ajuste del sector externo y que uno de 4 por ciento lo perjudica. Tampoco que lo más conveniente es reforzar las reservas externas en US\$50 o en US\$80 millones en un año. Menos aún que ciertos instrumentos de política situados en una magnitud determinada lograrán dicho objetivo.

Es claro que muchos de los problemas anteriores podrían obviarse con buenas negociaciones. Con ello no queremos implicar que las que el país haya realizado no hayan sido buenas. Esto se logra más fácilmente, si las autoridades del país tienen claridad en los objetivos, si éstos son razonables y alcanzables, y si los medios que se proponen aplicar para lograrlo son los adecuados.

La posición negociadora de los países en desarrollo será mucho mejor, si ellos tratan de sacar el máximo partido de las posibilidades que actualmente ofrecen los organismos multinacionales. En ellos, los países desarrollados tienen una voz decisiva, la que no depende únicamente del poder de votación —que no deja de ser importante—, sino que principalmente de su poder económico y político general y del monto de los recursos que aportan a dichas instituciones. Además, de su preocupación para que sus representantes en los Directorios —y en los altos niveles de sus funcionarios— hagan valer los puntos de vista que ellos consideren más convenientes.

Los representantes de los países en desarrollo y particularmente de la América Latina no es que no hayan defendido debidamente los intereses de los países que representan, pero en esta hora en que los organismos internacionales jugarán un rol crucial para las políticas económicas de los países endeudados de la región, es imprescindible que acentúen sus posibilidades de acción dentro de estos organismos para conseguir que sus resoluciones de política general (o al menos algunas de ellas) se muevan en una dirección en que salvaguardando los intereses de los acreedores hagan lo más fluido posible el proceso de ajuste y provoquen los costos sociales mínimos que sean posible, al llevarlo a cabo.

Algún énfasis mayor debería ponerse y hacerse efectivo, a través de los Bancos Centrales, o de algún organismo financiero latinoamericano que en el futuro logre materializarse, para que los representantes latinoamericanos en los organismos multinacionales actúen mancomunadamente a fin de que se consideren en ellos algunos puntos de vista muy razonables que harían más aceptables las políticas de dichas instituciones para ellos.

Se encuentra definido ya y se realiza el principio de la rotatividad de los cargos de Directores en dichos organismos entre países, lo que está muy bien, pero el reconocimiento que debe primar la calidad técnica y excelencia de

los representantes, en algunos casos se descuida. La rotatividad se aplica de manera mecánica. Y no faltan casos en que se efectúan designaciones que no corresponden precisamente al logro de la mejor defensa de los intereses de los países involucrados. Sería muy conveniente que los Directores fueran representantes efectivos y no solamente en la forma de los Bancos Centrales o de las instituciones financieras de los países de donde provienen, que tuvieran ligada su carrera funcionaria dentro de sus países.

También sería muy importante tener una mayor preocupación por el *staff* latino en los organismos multinacionales. Y sobre esta materia quisiera plantear algunos puntos de vista que creo de particular interés.

Muy útil sería que los organismos internacionales contrataran sobre la base de períodos determinados a funcionarios de bancos centrales o de otros organismos financieros de países en desarrollo para que formen parte de su *staff* superior. Ello sería doblemente beneficioso: aportaría a los organismos multinacionales puntos de vista de los países en desarrollo. Y para los funcionarios favorecidos implicaría una ampliación de horizontes, un mejor conocimiento de las políticas y de los procedimientos de estas instituciones.

Una segunda idea se refiere a que los altos jefes (Directores de Departamentos) tengan nombramientos temporales, que permitan que haya una renovación periódica de los mismos, lo que producirá una infusión de nueva savia en los rangos directivos de las instituciones.

La doctrina que tiende a crear un "servicio civil internacional" en estos organismos, especialmente cuando abarca a los altos cargos ejecutivos de la institución es perjudicial para los países en desarrollo, al menos en esta etapa de la evolución de dichos organismos. Los miembros de dicho servicio civil que provengan de países en desarrollo verán que sus carreras estarán afectadas por la adhesión que presten a los puntos de vista de quienes tienen en último término el control de las instituciones en que trabajan.

Para que la acción de los representantes de los países en desarrollo sea más efectiva se requiere que sus planteamientos sean sólidos y exentos de argumentos o posiciones demagógicas.

Sin embargo, planteamientos políticos por parte de Jefes de Estado o de Gobierno de los países en desarrollo pueden tener impacto para que los líderes de los países industriales reconozcan que hacerse cargo y satisfacer demandas justificadas de nuestros países es algo de interés real también para ellos y merece por lo tanto algo más que meras declaraciones verbales.

Hay que reconocer que para lograr reprogramaciones convenientes —e incluso recursos adicionales para suavizar la transición— se requieren en todo caso de políticas ansteras que conduzcan a la viabilidad externa de nuestras economías. De este modo no es dable esperar que los acreedores abandonen la condicionalidad para continuar las reprogramaciones. Pero, esta condicionalidad debería ser materia de importantes modificaciones.

Cuando se revisó la condicionalidad por el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario en el año 1979 se acordó que se reduciría al máximo el número de criterios de actuación (cláusulas cuyo no cumplimiento suspende al país del uso del crédito *stand-by*). En el hecho, los criterios que se imponen a los países en desarrollo no solamente son mucho mayores en número que los que se han impuesto a los países desarrollados, que han tenido que recurrir a los servicios del Fondo Monetario, sino que son manifiestamente crecientes. Esta tendencia debería revertirse.

Los organismos de crédito multinacionales deberían reconocer que la parte de servicios financieros que corresponden a la inflación internacional son amortizaciones de la deuda y no intereses. En consecuencia, los nuevos financiamientos que aparecen en los programas son menores de lo que en ellos se expresa. Así en el caso de Chile, en 1984, los "intereses reales" pagados fueron de 1.000 y no de 2.000 millones de dólares. En consecuencia, los nuevos financiamientos en dicho año alcanzaron a 1.000 y no a 2.000 millones de dólares. En el programa para 1985, el déficit de cuenta corriente aceptado es en realidad de 380 millones de dólares y los nuevos financiamientos alcanzan a dicho monto y no a 1.380 millones como expresa el programa. La parte del pago de intereses que corresponde realmente a amortizaciones de la deuda debería reprogramarse en forma automática o casi automática, especialmente en los casos en que el país está siguiendo un programa muy drástico y está sufriendo de un fuerte deterioro en los términos de su intercambio como es el caso nuestro.

Además, no solamente las amortizaciones deben ser reprogramadas, sino que el programa financiero y el paquete de recursos que lo acompañe, debería tener nuevos recursos —privados y oficiales— que garanticen que el flujo de recursos hacia el exterior se limite al mínimo, especialmente en el lapso en que la reasignación de recursos para expandir las exportaciones llegue a tener efecto o en que los términos del intercambio mejoren de una manera significativa para el país.

También el Fondo debería considerar la magnitud y duración del desempleo que es tolerable en los países sujetos a programas de ajuste. Esta variable debería considerarse, de acuerdo con los objetivos que los Estatutos señalan a la institución. El no hacerlo entraña graves riesgos para el futuro.

Ello no es favorable para los deudores, pero tampoco lo será para los acreedores. A los primeros no se les puede apretar excesivamente la soga y la viabilidad social de los programas, es posible que sea tan o más importante como su viabilidad económica.

Los anteriores son algunos ejemplos para actuación conjunta de nuestros directores ejecutivos. En muchos de ellos pudiera ser factible movilizar el apoyo de representantes de otros países en desarrollo, que si en este momento no tienen problemas similares a los nuestros, es muy posible que en un futuro no muy lejano también los tengan.

Otro aspecto que es importante es que los resultados que el país obtenga, mejores que los esperados o programados, en cuanto a crecimiento de exportaciones o aumento del ahorro interno no conduzcan de inmediato y en primer término a acelerar los pagos de la deuda, sino que a reducir el desempleo interno mediante tasas de crecimiento económico algo mayores. Creo que en todo caso, debería ser el país deudor quien decida, si acelera pagos de la deuda o destina los recursos excedentes que pueda obtener a lograr un crecimiento mayor y un menor desempleo.

Las políticas del Fondo Monetario en el presente proceso de ajuste han sido justamente señaladas como asimétricas —no ponen igual énfasis en el ajuste de los países deficitarios como en el de los superavitarios— y tienen, en las actuales circunstancias, un sesgo claramente recesivo. Como bien ha dicho un comentarista, la contribución real que Monsieur de Larosiére podría hacer a la resolución de los problemas financieros del mundo yace en tratar de poner las políticas macroeconómicas de América, Europa y Japón sobre bases más sanas y más consistentes y no en preocuparse tanto de las políticas de precios de la gasolina y de los servicios públicos del Ecuador.

Si la política expresada por el Secretario Baker para los bancos multinacionales de desarrollo llega a generalizarse y una nueva condicionalidad se agrega a la del Fondo Monetario, la acción de los representantes latinoamericanos en todos estos organismos se hace más necesaria que nunca.

Es cierto que los puntos de vista de los representantes de los países desarrollados y en desarrollo en muchos aspectos pueden ser contradictorios. Pero, al mismo tiempo a los países desarrollados les interesa la viabilidad y el progreso de nuestros países; tienen que reconocer que para ello deben ceder algo para que políticas razonables puedan ser implementadas; y que una dislocación social y política —aunque no resuelva nuestros problemas— no redundará de ninguna manera en beneficio de ellos y probablemente les impondrá un costo exorbitantemente mayor.

4. IMPLICANCIAS DE LA DEUDA EXTERNA PARA LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

Una intensificación del proceso integracionista de América Latina, que en el plano puramente práctico de la política económica de nuestros países aparece en la actualidad como algo secundario, podría servir para moderar los problemas restrictivos que plantea el sector externo, debido al servicio de la deuda, al menos en un contexto de mediano plazo.

Ello es así, si la expansión de las exportaciones de nuestros países resulta más fácil a los mercados de la región que a terceros mercados; y si podemos procurarnos dentro de la región las importaciones adicionales que requiera nuestra tasa de crecimiento. Estas importaciones no tienen por qué limitarse a bienes de capital, maquinarias y equipos; pueden ser materias primas, bienes intermedios e incluso bienes de consumo.

La idea de ampliar el mercado para facilitar el desarrollo de todos los países que se integran, resulta atractiva a) A la luz de las experiencias históricas de EE.UU., Alemania en el siglo XIX y de Europa después de la Segunda Guerra Mundial y b) Como una forma de impulsar el desarrollo industrial y la sustitución de importaciones de un modo más eficiente que a un nivel exclusivamente nacional. El mayor mercado regional permite la producción en una escala que se logra a menores costos unitarios. Si este proceso es exitoso, los requerimientos de importaciones globales deberían ser menores para toda la región relativamente a su ingreso. De este modo se aminoraría la dependencia externa de nuestros países.

El primero de los argumentos plantea la cuestión de por qué no se opta por una forma de integración mucho más amplia, la libre cambista. Porque ella conducirá ciertamente a un desarrollo localizado desigualmente y perpetuará, al menos por mucho tiempo, las diferencias entre regiones desarrolladas y subdesarrolladas. Posiblemente esas diferencias se acentuarán aún más. Por otra parte, el mundo no está preparado y carece de órganos para tomar medidas protectivas efectivas a favor de las regiones o grupos menos favorecidos.

No obstante la enorme transnacionalización que ha ocurrido en las relaciones económicas en las últimas décadas, subsisten y se han intensificado las tendencias nacionalistas y regionalistas al mismo tiempo. Sin duda estamos lejos aún de las posibilidades de tener una economía universal.

La integración podría pensarse que viene a constituirse en una etapa intermedia para superar la contradicción de las dos tendencias anteriores. Es imposible visualizar estos intentos sin incorporar los elementos políticos que

tales procesos conllevan. Por una parte, solamente una solidaridad política puede justificar que un Estado realice sacrificios para integrarse con otros Estados, aunque naturalmente ellos sean menores que las ventajas que resulten en el interés global de toda la región, ventajas que en último término se espera que signifiquen un beneficio para todos y cada uno de los países que se integran. Por otra parte, el mayor peso político que tendrá la región en comparación con el de cada Estado integrante aisladamente se espera que redundará al mismo tiempo en ventajas económicas para todos.

Por ello, el proceso de integración no puede entenderse únicamente como el de otorgarse ventajas e incrementar el comercio regional. Debe proyectarse a todos los ámbitos de las relaciones comerciales, económicas y financieras y no debe dejar de lado, ni aún en sus inicios, las implicancias políticas que el proceso de integración debe asumir.

En el estado actual de las economías latinoamericanas, en que por el peso de la deuda, el lento crecimiento que se espera de las economías industriales y las tendencias proteccionistas que son su consecuencia, un desarrollo vigoroso del sector externo presenta muchas dificultades, si se desea estimularlo aisladamente por cada Nación y sin aprovechar el alivio que significaría un crecimiento más rápido del comercio intrarregional. A este nivel, la sustitución de importaciones resulta necesariamente más eficiente que a un nivel puramente nacional. De este modo, el desarrollo de exportaciones a terceros mercados, que si bien permanece vigente en toda su integridad, resultará algo menos exigente si una cierta cantidad adicional de las importaciones necesarias pueden obtenerse dentro de la región. Pudiéramos decir que un mismo esfuerzo rendirá un poco más frutos.

Hace 20 ó 30 años atrás se pusieron muchas esperanzas —tal vez excesivas esperanzas— en que los procesos de integración resolverían rápidamente los problemas de nuestros países. Esto no ha ocurrido, y si bien la integración inicialmente estimuló el crecimiento del comercio intrarregional y la formación de algunas instituciones económicas y financieras supranacionales, el proceso ha estado, si pudiéramos decirlo así, en una crisis de desarrollo. Tal vez el rápido aumento del comercio hacia otras áreas hasta la época de la primera crisis petrolera o la gran afluencia de créditos después de dicho evento contribuyeron a este estancamiento. Pero, también seguramente las dificultades inherentes a un proceso de esta naturaleza, los intereses creados que temen que las ventajas recíprocas puedan afectar sus posiciones y los problemas de negociar reparto de beneficios, entre Estados soberanos, aun cuando no hayan industrias establecidas en las materias o rubros que se negocian, contribuyeron también a este estancamiento.

Pareciera necesario reavivar estos procesos, y ello ayudaría a reducir la restricción externa que la deuda impone si se lograra éxito. Aunque sale del marco de este trabajo indicar la forma concreta en que esto debiera hacerse; estimo conveniente subrayar algunos puntos que pueden ser relevantes para la eliminación o reducción de la restricción externa porque mejor pudieran estimular el proceso de integración.

La promoción de las exportaciones hacia la región no implica que deban descuidarse otros mercados extra-regionales, del mismo modo que la política de estímulo a la exportación no significa que no deban desarrollarse al mismo tiempo actividades o industrias que abastezcan los mercados locales, especialmente si sustituyen importaciones a precios razonables.

La integración no podrá realizarse únicamente por el juego de las leyes del mercado, porque ello conduciría —igual como sucede entre los países desarrollados y en desarrollo— a una localización de las nuevas actividades productivas en aquellos países que ya tienen un mayor desarrollo relativo. Esto creará una frustración entre los países de menores ingresos y menor tamaño y los inducirá a sustraerse del proceso integracionista. De allí proviene la necesidad de programar al menos algunas actividades dentro de los distintos países que se integran, para lograr una distribución equitativa de beneficios. Esto estaba contemplado dentro del denominado Grupo Andino, y cualquiera que hayan sido las razones que llevaron a su paralización, parece conveniente que estos procesos se reanuden.

Es necesario promover todo lo que signifique integración física de zonas vecinas. Construcción de obras de infraestructura en comunicaciones y transportes; aprovechamiento en común de recursos naturales que pertenezcan a más de un país o que se encuentren en regiones fronterizas; intercambio turístico y cultural. En estos campos más difícilmente aparecerán puntos conflictivos y se tenderán a crear condiciones para eliminar prejuicios y suspicacias que son siempre un obstáculo para un proceso integracionista.

Otra materia que es importante y en la cuál creo que es posible adelantar con provecho y con proyecciones para la integración en otros campos de la economía, es el de la integración financiera. Esto, además, tiene relevancia para encarar los problemas que casi todos los países latinoamericanos tienen derivados de su excesivo endeudamiento externo. Aquí los países europeos han mostrado en los últimos años poder hacer bastante progreso y haber creado una zona de mayor estabilidad monetaria a pesar de que las condiciones financieras subyacentes en los distintos países han ofrecido apreciables diferencias.

En este campo los dos mecanismos principales que existen en la ALADI⁵ son los Acuerdos de Créditos Recíprocos que se compensan en el Banco Central de la Reserva del Perú y el Convenio de Santo Domingo que contempla varias formas de créditos de balanza de pagos. Dentro del Grupo Andino debe mencionarse la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas (FAR) que ha evidenciado bastante éxito en cuanto a crecimiento, rentabilidad y posibilidades de ayuda a los países que lo integran, ya que no solamente ha dispuesto de sus recursos, sino que ha podido movilizar importantes créditos adicionales de fuera de la región.

Lo que se necesita en materia financiera es tratar de unificar estos diferentes mecanismos e institucionalizarlos. Sin que podamos entrar en estos momentos en los detalles que este proceso debería seguir, es necesario expresar que una Cámara de Compensación y un Fondo de Reservas y mecanismos de pagos y de créditos que sustituya los existentes en Lima y Santo Domingo, debería ser el núcleo centralizador de las actividades financieras de la región. Sería necesario ubicarlo en la misma ciudad y constituirlo, además, en el germen que en el futuro pudiera permitir que se organizara un Banco Central o Fondo Monetario para la América Latina. Otra alternativa tal vez que podría explorarse para lograr el mismo objetivo es la ampliación del FAR para que pudiera englobar a todos los países de la región.

En el organismo financiero señalado deberían tener una participación muy activa, representantes (y en lo posible los más altos ejecutivos) de todos los Bancos Centrales. Debería jugar éste un rol similar al que ha tenido el Banco de Ajustes Internacionales. (Bank of International Settlements) de Basilea para la integración financiera europea y para la coordinación de políticas entre los países desarrollados que lo integran.

La necesidad de hacer progresos en esta dirección surge al menos de dos motivos especiales, además de la relevancia que los mecanismos de pagos y de crédito tienen para la integración económica general.

Cuando todos los países de la región estimulen el crecimiento de las exportaciones —ya que todos o casi todos están afectados por la misma restricción externa y sujetos a similares procesos de ajuste— se encontrarán compitiendo por penetrar a los mismos mercados en muchos casos con los mismos o similares productos. En este caso resulta importante que haya más coordinación de las políticas cambiarias para evitar que se realicen devaluaciones competitivas en un país, en desmedro de las exportaciones de otros. También deberían considerarse los efectos que fuertes variaciones en los tipos de

⁵ Asociación Latinoamericana de Integración.

cambio real tienen sobre importantes componentes del balance de pagos (comercio fronterizo, turismo, ventas de propiedades o activos de un país a residentes de otro, etc.) de otros países.

En seguida, una institución financiera regional serviría el propósito de canalizar la acción de todos los gobiernos de la región para plantear puntos de vista comunes —y llevar a cabo una estrategia mancomunada o conjunta— en los organismos de crédito multinacionales que por una parte fijarán las políticas macroeconómicas globales que deberán seguir nuestros países y por la otra proporcionarán una buena parte de los recursos externos que se necesitarán para financiar nuestro desarrollo.

Al mismo tiempo, el organismo financiero regional también podría servir para cambiar información sobre las condiciones y para unificar los criterios con que se esté reprogramando la deuda externa de cada uno de los países que lo integren.

5. IMPLICANCIAS DE LA DEUDA PARA LA ACCION DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA

En los últimos años se ha discutido con profusión, tanto en países desarrollados como en desarrollo, el rol del Estado en la actividad económica y en conexión con él, su tamaño, que en casi todos los países ha mostrado una tendencia creciente. En los países desarrollados esto ha ocurrido por el incremento de los gastos de defensa y otros asociados con la misma, el desecho de suministrar beneficios sociales a los sectores más desfavorecidos de la población y el costo creciente de la deuda pública acumulada. Esto ha conducido a cargas tributarias exorbitantes, que aún así son insuficientes para equilibrar las finanzas públicas, y que constituyen un peso para las actividades económicas privadas y dificultan con ello su expansión. En los países en desarrollo, además de los factores anteriores que también han existido, se han planteado al Estado tareas adicionales de estímulo y promoción del desarrollo, frente a un sector privado cuya potencialidad parece como insuficiente para asumir la tarea de provocar el rápido crecimiento económico que los países desean.

En los países industriales esto ha producido una aceleración paulatina de procesos inflacionarios que han llegado en ciertos casos a tomar caracteres similares a los que experimentamos en nuestra región hace ya varias décadas.

Se ha trastocado de este modo la visión que existía hace tres o cuatro décadas atrás —bajo la influencia de las ideas keynesianas— de que la acción del Estado era la única que podía garantizar una situación de empleo tolerable y,

en consecuencia, salvar a las economías de mercado de un inminente colapso, por otra que ve al Estado como causante de la estagnación, el desempleo y la inflación.

Muy posiblemente ambas visiones —dentro de ciertas circunstancias— sean razonables.

El punto de vista que propugna una reducción del Estado y de su rol ha encontrado su traducción en la doctrina denominada del *crowding out*, según la cual la expansión de los gastos del gobierno tiene lugar a costa de una reducción de la inversión del sector privado. Ella es verdadera solamente en ciertas circunstancias. No lo es, cuando hay una magnitud más o menos grande de factores de la producción que se encuentran desocupados, caso en el cual, el crecimiento del gobierno puede provocar al mismo tiempo el del sector privado. Tampoco lo es en el más largo plazo, cuando el gasto del Gobierno resulta en un aumento de la capacidad productiva de la economía, por la naturaleza de sus inversiones o de las empresas que estimula o forma. Aquí, el desarrollo del sector público puede ser concomitante y estimular al del sector privado.

Este ha sido el caso de la mayor parte de los países en el tiempo que ha transcurrido desde la Segunda Guerra Mundial. El crecimiento de los Gobiernos solamente no ha sido obstáculo para una expansión inmensa de los sectores privados, sino que ha sido un factor estimulante. No hay que olvidar tampoco que una buena parte del progreso tecnológico de que las economías privadas de los países industriales ha podido disfrutar en los últimos decenios han sido el resultado de acciones, iniciativas o de gastos efectuados por el Estado, incluso en el financiamiento de investigación básica. Desgraciadamente ello ha ocurrido en el contexto de guerras o de preparaciones para la guerra. Pero el carácter negativo o poco deseable de esta finalidad no obsta a que la investigación o gasto estatal ha provocado la innovación tecnológica que ha beneficiado después al sector privado. En países en desarrollo —éste es muy posiblemente el caso del nuestro— las empresas estatales o formadas con su estímulo han reclutado burócratas o profesionales del sector público para lanzarlos en el campo de la administración o de la actividad empresarial. Se ha dicho que los burócratas no hacen necesariamente buenos empresarios —lo cual puede ser cierto—, pero en un país en que hay una baja elasticidad de oferta empresarial, éste puede ser un buen camino para incrementarla especialmente cuando el desarrollo de las técnicas de administración y de manejo requieren una formación mucho más sofisticada de lo que solía ser el caso en el pasado.

Los dos puntos de vista anteriores plantean aparentemente una cuestión puramente técnica. ¿La acción del Estado complementa y estimula a la eco-

nomía privada o la sustituye y reemplaza? Y en este último caso, ¿cuál debe privilegiarse?

Las cuestiones puramente técnicas esconden conflictos de intereses y posiciones ideológicas —que sin pretender elucidar en este trabajo por la complejidad que encierran— conviene, sin embargo, poner en claro para no engañarnos.

Varios aspectos de la actividad estatal envuelven cuestiones conflictivas. Para comenzar, la obtención de recursos para financiar dicha actividad y la forma como sean obtenidos dichos recursos. También son conflictivas aquellas actividades regulatorias que tienden a eliminar externalidades negativas, controlar monopolios, otorgar subsidios o fijar precios o remuneraciones. Menos resistencia ofrece la actividad que tiene por objeto estimular, promover o financiar o asegurar actividades del sector privado. En este caso, la ausencia de conflicto proviene del hecho de que no aparece inmediatamente claro quien soporta los costos de estas políticas.

En cambio, el rol estatal en la redistribución del ingreso ya sea realizado en forma directa o mediante el suministro de ciertos bienes a precios inferiores al costo (por ejemplo: educación, vivienda, salud), es claramente conflictivo. Un estado más grande, particularmente, en esta dirección, implica una redistribución del ingreso a favor de los grupos menos favorecidos, ya que por una parte de los beneficios van fundamentalmente hacia ellos y el costo se sufraga por quienes pagan los impuestos, que son principalmente las personas de ingresos más elevados.

El aumento de la carga tributaria ya sea para suministrar bienes públicos, como para transferir ingresos, muy posiblemente hará, si ello merma la actividad del sector privado, que la eficiencia de la economía disminuya.

Es necesario tener presente este importante *trade-off* para calibrar, cuanta equidad desea lograrse a costa de cuánta pérdida de eficiencia.

En el caso de la actividad empresarial del Estado, el conflicto surge cuando éste invade la esfera del sector privado o compete deslealmente con empresas privadas que producen los mismos bienes o cuando utiliza el poder monopólico que tiene una rama productiva para extraer por los bienes precios mayores que su costo, caso en el cual los precios de los bienes o las tarifas de los servicios pasan a cumplir un rol similar a la tributación. Pero, cuando las empresas estatales producen bienes o servicios que el sector privado no estaría en condiciones de producir, la actividad estatal no solamente no es conflictiva, sino que coadyuva o estimula el desarrollo del sector privado.

La crítica a la empresa pública —que dice relación a su eficiencia— en muchos casos no aparece justificada y cuando lo es, resulta de las circunstancias de que el Estado obliga a los gestores de dichas empresas a la prosecución de objetivos que no son puramente económicos o en que incentiva insuficientemente a dichos gestores para que logren los resultados que tendrían empresas similares del sector privado. Aunque estas son cuestiones que habría que resolver de un modo empírico, tal vez es mejor mantener el principio de que el Estado lleve a cabo solamente aquellas actividades empresariales que el sector privado no esté en condiciones de realizar por su cuantía o por su riesgo o aquellas que decida dejar en sus manos por razones de especial conveniencia nacional. En este sentido, es que entenderemos que el papel del Estado es subsidiario en la actividad económica.

La oposición entre intereses particulares y generales y el *trade-off* entre eficiencia y justicia distributiva se refleja en puntos de vista ideológicos respecto del mayor o menor control por el Estado y de su grado de participación en el proceso económico.

Los grupos más defensores del *statu quo* económicosocial privilegian una economía —si fuera posible— exclusivamente privada, que les asegure el control del aparato y del sistema productivo. En cambio, quienes desean un cambio en este control esperan hacerlo mediante el acceso a funciones burocráticas y técnicas del Estado.

El *trade-off* y el carácter conflictivo de muchas actividades económicas estatales tienden también a oscurecer los aspectos de complementaridad que en muchos aspectos ofrecen y deberían ofrecer en mayor grado las actividades económicas pública y privada. La primera de ellas, como manifestación del Estado guardián del bien común, hay que suponer que se la realiza para lograr el bienestar de toda la comunidad, y la del sector privado, aunque en una primera instancia beneficie a quienes la llevan a cabo, en el hecho su justificación estriba en que al perseguirse dicho beneficio también y al mismo tiempo se favorece a toda la sociedad.

Los aspectos conflictivos de la acción económica estatal —en tanto cuanto conduzcan a beneficios sociales mayores que los intereses particulares que puedan dañar— van a resultar necesariamente y en último término en un beneficio también para los grupos o personas que se sientan inicialmente dañados. Una sociedad económicamente más sólida y que guarde un mejor equilibrio entre todos sus segmentos es una sociedad más deseable para todos sus integrantes y en ella todos ellos pueden prosperar. Por eso hay que subrayar que la actividad económica estatal realizada eficientemente y para objetivos de bien general, debe ser deseable desde el punto de vista del sector privado. Al mismo tiempo que pueda presentar elementos conflictivos, tie-

ne también caracteres de bien común, porque en general y a la larga todos los miembros de la comunidad o al menos una parte muy considerable de ellos, resultarán decididamente beneficiados.

Desde un punto de vista no ideológico no podemos decir si las actividades del Estado deben ampliarse o contraerse. Hay si, actividades que el Estado debe realizar o promover y acciones en las cuales debe participar para que nuestro país pueda enfrentar en la mejor forma posible la coyuntura económica que deberá vivir como consecuencia de la existencia y de la necesidad de reprogramaciones de su deuda externa.

Las condiciones en que se desarrollará probablemente nuestra economía desde ahora hasta fines de siglo, requiere revisar la dirección y el grado de la actividad económica del Gobierno.

Los planteamientos que realizaremos son de carácter pragmático, en el sentido de que están inspirados en el deseo de la obtención de resultados, tanto en el crecimiento de la economía como en la distribución más equitativa de su ingreso. Sin embargo, se privilegia el mantenimiento del orden económico basado fundamentalmente en una economía de mercado y por agentes económicos privados. Si en algunos casos se aconseja una mayor intervención o participación estatal, ello está basado en la creencia de que no será fácil lograr que se supere o al menos se aminore la restricción que el sector externo plantea a nuestras economías para alcanzar metas deseables de desarrollo económico y social.

Dentro de las ideas señaladas anteriormente indicaremos algunas de las acciones que parece conveniente que el Estado considere y emprenda si no lo ha hecho ya. Y en el caso que se haya limitado a estímulos indirectos, que evalúe sus efectos y decida si es necesario tomar medidas adicionales para obtener los resultados deseados.

En primer término, por considerar que esto es lo más importante, tenemos el estímulo de las industrias o actividades que generen divisas o de las que ahorren su gasto, siempre que ello se lleve a cabo con eficiencia, incluyendo la que pueda ser adquirida en lapsos razonables y la que surja al amparo de la protección que convengan los acuerdos de integración latinoamericanos.

En seguida, el Estado debería también estimular todas aquellas actividades que contribuyan a generar más empleos.

Generación y economía de divisas y aumento del empleo deberían ser dos criterios fundamentales que el Estado utilice para promover y apoyar

actividades económicas. Lo principal para ello es mantener las políticas macroeconómicas conducentes a estos objetivos y muy especialmente las políticas cambiarias, tarifaria y la compensación de impuestos que graven a las exportaciones, incluso las que surgen de mantener una tarifa a las importaciones que reduzca el valor de equilibrio del tipo de cambio.

Pero la actividad estatal no puede quedar ahí. Será necesaria abordar otros aspectos de la actividad económica que permitan lograr los objetivos antes señalados. Entre ellos habría que mencionar a título de ejemplo, el apoyo tanto para el establecimiento de empresas en estas líneas como para el desarrollo y expansión de las existentes. Igualmente deberá suministrar servicios que pueden consistir en obras de infraestructura, formación de mano de obra, tanto de personal directivo como empleados y obreros calificados. Debería también procurar el establecimiento de sistemas adecuados de seguros y de crédito, tratamientos tributarios estimulantes y razonables, información sobre mercados, apoyo y cooperación con las organizaciones de productores que tiendan a facilitar las actividades económicas de sus asociados. También es necesario otorgar garantías efectivas a las inversiones extranjeras en actividades exportadoras o que sustituyan eficientemente importaciones. Las garantías a las inversiones extranjeras deberían fundamentarse en la contribución que ellas rinden al país en la forma de recursos y tecnología y deberían tener un carácter de permanencia. Es un error exagerar las ventajas a la inversión extranjera por razones coyunturales de necesidades de divisas cuando dichas inversiones en el mediano o largo plazo pueden no resultar convenientes. Un área que debe explotarse es la posibilidad de llevar a cabo proyectos conjuntos de inversionistas extranjeros y nacionales, sean estos últimos del sector público o privado.

Será preciso que el Estado realice directamente o estimule o apoye la iniciativa de productores para buscar nuevos usos a las exportaciones importantes del país. Igualmente que promueva los procesos industriales que tiendan a crear eslabones productivos de bienes intermedios para la producción de las industrias de exportación, sean éstas materias primas, bienes semielaborados o bienes de capital.

La labor de apoyo a los pequeños y medianos productores debería intensificarse y realizarse directamente o mediante sus organizaciones profesionales. Preferentemente a través de estas últimas para que los productores puedan ser informados de las líneas de producción más interesantes y para que reciban asistencia técnica, se les impongan normas de calidad, se les conceda asistencia crediticia, informaciones sobre mercados, se les facilite la formación de *stocks* en los países adquirientes y la realización de publicidad para la colocación de sus productos. Toda la labor que ha venido realizando Pro-Chile, habría que reforzarla, mejorarla e intensificarla.

Los programas y políticas económicas globales tienen que contemplar el uso de todos los instrumentos de que el gobierno dispone, en la escala que sea necesaria para que cualquier actividad que mejore la posición externa del país pueda desarrollarse. Igual cosa vale para aquellas que ocupen cantidades importantes de mano de obra.

Acciones similares deberá llevar a cabo el gobierno para lograr la instalación o expansión de industrias que cumplan asignaciones convenidas a nivel regional o subregional y que tiendan a sustituir "eficientemente" importaciones desde fuera de la región.

Un segundo campo importante de acción estatal está en la promoción del ahorro interno (personal y empresarial) para permitir la necesaria elevación del coeficiente de inversiones y crear el remanente que se precise para disminuir paulatinamente el peso de la deuda —si para ello aparece necesario tener un pequeño excedente de recursos en el balance externo. Si el sector privado no genera los ahorros suficientes que se precisan, deberá hacerlo el Gobierno. Este puede realizar también transferencias de estos ahorros al sector privado, mediante el uso de los mecanismos de crédito que se encuentran en sus manos (Banco del Estado, Corfo, Enami, etc.). En el estímulo del ahorro la tasa de interés es ciertamente un importante instrumento, pero no es el único. Tampoco resulta conveniente que la tasa de interés real resulte excesivamente elevada porque el peso de los altos intereses recaerá sobre el sector productivo que de esta manera no podrá lograr la expansión deseada. El mismo problema que el país enfrenta con un pago de intereses exagerados sobre la deuda externa se presentará (y en realidad este es un problema actual y muy serio en Chile) al nivel de las empresas individuales.

El estado deberá controlar los volúmenes, condiciones y aplicación de los nuevos recursos externos de que el país disponga. Es muy importante que ellos no perjudiquen el equilibrio ulterior de las cuentas externas. También es básico que ellos constituyan un complemento al ahorro interno y no lo sustituyan. El proceso de reprogramación de la deuda externa llevado a cabo en los últimos años y el que se prosiga en los venideros ha mostrado dos hechos: que los acreedores extranjeros han considerado que existe una garantía implícita a las obligaciones del sector privado, que si bien desde un punto de vista estrictamente jurídico tal vez esto no sea así, el desconocer esta garantía podría ser desfavorable en cuanto a la obtención de nuevos créditos para el país en general. El problema legal no parece tampoco tan absolutamente claro, cuando el Estado ha garantizado el acceso a los deudores al mercado cambiario y no está en condiciones de cumplir con este compromiso por falta de divisas. El segundo es que lo más importante en el endeudamiento externo es la actividad a la cual éste se aplique. Desde estos dos puntos de vista resulta necesario que el Estado controle el endeudamiento ex-

terno —aún el del sector privado— y apruebe las condiciones en que éste se contrate y los proyectos o actividades que vaya a financiar.

Lo anterior es más importante que en el pasado, porque los recursos de financiamiento externo con los cuales el país podrá contar en años venideros, serán de montos sustancialmente más reducidos y habrá necesidad de utilizarlos con eficiencia redoblada. Solamente el Estado podría fijar las prioridades necesarias, supervigilar la evaluación adecuada de los proyectos, y asignar los recursos escasos de la manera más eficiente posible. Como resultaría muy engorroso el control de créditos de monto muy pequeño, los bancos deberían tener cupos adecuados de endeudamiento para satisfacer estos propósitos, particularmente los relacionados con el financiamiento del comercio exterior. Deudas privadas con el exterior al margen de estas normas, no deberían tener garantías del Estado, ni siquiera garantías de acceso al mercado cambiario.

En todo lo anterior se busca que mediante la acción estatal se capten ventajas o beneficios sociales que el sector privado tendría dificultades para obtener o que tal vez no obtendría del todo. Ello debería llevar a rediseñar la estructura y funciones de organismos tales como Odeplán, la Corfo, el Servicio Externo (Pro-Chile) el Banco del Estado, Enami, etc. con miras a que puedan realizarse eficientemente los objetivos indicados en los puntos anteriores.

Otro papel importante de la acción del Estado estará en el campo de la distribución del ingreso, rol que el Estado realiza y ha llevado a cabo desde hace mucho tiempo. Pero, la situación en la cual la economía del país tendrá que desenvolverse, hace que dicho papel tendrá que tener una mayor relevancia.

La posibilidad real de tener un crecimiento económico más moderado de lo que siempre se ha considerado deseable en nuestros países para que —mediante el principio de la filtración— sea posible un mejoramiento de los sectores económicos más pobres, plantea la necesidad de un cambio en la estrategia de la política social. Dado el crecimiento poblacional la tasa de crecimiento del ingreso previsible no será suficiente para que de un modo natural y espontáneo se mejore la distribución del ingreso y con ello se eliminen las tensiones sociales y políticas que existen en el país.

La experiencia de esta última década muestra que si algo, la aplicación de un modelo neoliberal agudiza la desigualdad distributiva y hace mayores las tensiones sociales que hemos referido. La política de redistribución tiene que ser más activa en el caso que tengamos tasas de crecimiento lentas, que si ellas fueran elevadas. Esto se postula sobre la ba-

se de que las desigualdades son más tolerables cuando aún los grupos de ingresos bajos satisfacen adecuadamente sus necesidades primordiales y cuando al menos las oportunidades están abiertas para todos. En estos casos es más posible que una cantidad suficientemente grande de la población apoye el sistema institucional existente y que se eviten dislocaciones causadas por posiciones extremas sean ellas de izquierda o de derecha. Esta es la mejor garantía —en realidad a mi juicio, la única— de lograr una democracia protegida.

Las dislocaciones no solamente son indeseables en sí, sino que conducen a políticas generalmente irracionales que en lugar de resolver o aliviar los problemas económicos y sociales tienden a hacerlos más graves y difíciles de superar.

Una política redistributiva requiere una mayor intervención estatal en la vida económica. Pero su acción no debe limitarse solamente a paliar las desigualdades en la distribución del ingreso, mediante el régimen fiscal o el otorgamiento de subsidios a las personas de mayor necesidad, sino que debe tender a generar empleos y actividades en que las personas que las ejerzan tengan una compensación mínima que los haga interesados en el mantenimiento del orden social y político existente. Es necesario que la acción estatal sea eficiente en el sentido de que minimice los efectos que pueda tener sobre incentivos de trabajo y de ahorro. En lo posible que todo el esfuerzo redistributivo redunde al mismo tiempo en mayor trabajo, más producción y más ahorro.

Lo que se ha dicho anteriormente pudiera interpretarse como una exhibición de argumentos en pro de un mayor estatismo. La verdad es que esto es cierto en cuanto tratamos de justificar que el gobierno no puede eludir la acción que parece necesaria para que el país no caiga en tasas de crecimiento insosteniblemente bajas que impedirán que se alcance el equilibrio social que urgentemente se necesita.

Pero, dicho esto hay varias calificaciones que convendría hacer, para que no se crea que la acción estatal es una panacea que fácilmente lo resuelve todo.

En primer término, todas y cada una de las acciones o empresas del Estado deberían estar sujetas a estrictas normas de eficiencia económica igualmente que las del sector privado. No hay bien o servicio de instituciones del sector público que no tenga que ser pagada por alguien. De modo, que cuando el Estado decida que debe proporcionar un servicio a un precio inferior a su costo debe tener muy clara la justificación social que tenga este subsidio.

Enseguida, todo proyecto que el Estado emprenda o que apoye de alguna manera o que para su establecimiento autorice la utilización de recursos externos, debería ser cuidadosamente evaluado para establecer que sus beneficios sociales son superiores a sus costos.

Además, las actividades totales del Estado deberían estar enmarcadas dentro de los recursos que puedan obtenerse —sin elevar excesivamente los tributos— más los financiamientos, que se programen y obtengan del exterior. Si excluimos los financiamientos inflacionarios y limitamos también el crecimiento global del Estado, las tareas adicionales que puedan imponérsele deberían preferentemente realizarse mediante reducciones o economías en las que actualmente realiza. Esto naturalmente implica elegir entre distintas opciones, pero es indispensable establecer prioridades y entre ellas la tarea de impulsar un mayor desarrollo y equilibrio social pareciera estar al tope de la lista.

ANEXO 1

CHILE: DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO, 1974-81 (millones de dólares corrientes y constantes)

Años	SECTOR PRIVADO ^a		SECTOR PUBLICO	
	US\$ corrientes	US\$ constantes ^b	US\$ corrientes	US\$ constantes ^b
1974	443	923	3.583	7.464
1975	1.373	2.640	4.068	7.823
1976	1.404	2.552	3.762	6.840
1977	1.975	3.347	3.917	6.639
1978	2.696	4.279	4.709	7.475
1979	4.398	6.283	5.063	7.333
1980	7.692	9.737	5.063	6.408
1981	13.066	15.018	5.465	6.282

Fuentes: Banco Central de Chile y Fondo Monetario, Estadísticas financieras internacionales.

^aIncluye obligaciones de corto plazo.

^bDeflactado por el IPC de los Estados Unidos con base 1984 = 100.

ANEXO 2

CHILE: RESERVAS INTERNACIONALES Y SALDO DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS (millones de US\$ corrientes y constantes)

Años	RESERVA MONETARIA INTERNACIONAL ^a		SALDO DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS	
	US\$ corrientes	US\$ constantes ^b	US\$ corrientes	US\$ constantes ^b
1974	102	213	-211	-440
1975	111	213	-491	-944
1976	462	840	148	269
1977	484	820	-551	-934
1978	1.149	1.824	-1.088	-1.727
1979	2.378	3.397	-1.189	-1.699
1980	4.087	5.173	-1.971	-2.495
1981	3.874	4.453	-4.733	-5.440
1982	2.471	2.657	-2.304	-2.474

^aCifras al final del periodo. El oro se avalúa al precio que lo hacen las autoridades monetarias.

^bDeflactado por el IPC de los Estados Unidos con base 1984 = 100.

ANEXO 3

**HEMISFERIO OCCIDENTAL: DEUDA EXTERNA, EXPORTACIONES
DE BIENES Y SERVICIOS, INTERESES SOBRE LA DEUDA, SALDOS DE COMERCIO
Y DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS, 1977-1983**
(miles de millones de US\$)

Años	Deuda	Export. de bienes y servicios	Intereses de la deuda	Saldo comercial	Saldo de la cuenta corriente
1977	192	65	-8,1	-0,5	-11,6
1978	215	72	-11,5	-3,9	-19,4
1979	195	95	-16,4	-0,8	-21,7
1980	183	124	-24,0	-1,6	-29,3
1981	211	135	-35,1	-3,3	-43,1
1982	271	120	-42,0	7,2	-42,1
1983	294	115	-38,1	29,2	-11,7

Fuente: Fondo Monetario, Estadísticas financieras internacionales.