

Mitigar la restricción externa. Un desafío emancipatorio para América Latina

Jorge Hernández

Mg. en Economía

Teresa Morales

Mg. en Economía

Mauro Andino

Dr. en Economía

1. Marca de origen

La restricción externa es una de las manifestaciones más elocuentes del error en la construcción de una estrategia de desarrollo que permita el buen vivir de todos los habitantes de buena parte del mundo.

Entendida como la deficiente capacidad de un país de obtener divisas -monedas de otros países, fundamentalmente el dólar en nuestra América Latina y el Caribe- en una cantidad suficiente para atender las necesidades y las preferencias de su población, la restricción externa aparece como un sino trágico en la historia económica de nuestros países.

Ya desde la ominosa experiencia colonial hispano-lusitana, los habitantes americanos, originarios e implantados, comenzaron a definir perfiles de consumo y diseños tecnológicos que, al privilegiar la producción externa, valorizaron la moneda de otros países y condicionaron las trayectorias económicas de los Estado-nación que se conformaron al final de la misma.

La valorización de una moneda externa, no solo condiciona necesidades y preferencias, también empodera a quienes pueden proveerlas. La disputa entre las necesidades y las aspiraciones de quienes demandan divisas y las aspiraciones y exigencias de quienes pueden proveerlas, ha marcado buena parte de la historia de las naciones de este lado del mundo.

Resolver los problemas emergentes de la restricción externa hace necesario caracterizarla e identificarla con precisión y comprenderla en su complejidad.

2. El reparto de roles

La demanda de divisas, como se señalara, es el resultado de las necesidades y preferencias de particulares, empresas y gobiernos.

Entre las **necesidades** pueden identificarse tres grupos: las vinculadas a la producción, al consumo y a las estrategias financieras.

El proceso productivo territorializado requiere, cada vez más, la utilización de equipos e insumos de producción extraterritorial. Los nuevos desarrollos tecnológicos han permitido ampliar el fraccionamiento de las cadenas de valor y la deslocalización de buena parte sus eslabones para un creciente número de ramas de actividad, generando una potente dependencia de la disponibilidad de divisas para el fluido funcionamiento del aparato productivo de un territorio. Adicionalmente, a los requisitos de la producción, las empresas deben atender los servicios derivados de sus pasivos externos.

En tanto, la imposibilidad de producir toda la gama de bienes y servicios hace necesario para los particulares la importación de algunos de ellos, imprescindibles, como los nuevos y sofisticados tratamientos de salud.

Por su parte, los gobiernos de diferentes escalas territoriales -nacionales, estaduales o provinciales y municipales- además de la adquisiciones de bienes y servicios exteriores para atender sus necesidades a los efectos de mantener la producción y las políticas públicas, también requiere divisas con carácter imperativo para atender los servicios derivados de estrategias financieras recientes y pasadas.

Desde las **preferencias**, las empresas demandan divisas para remitir recursos financieros a su casa matriz u otras sedes, sean en concepto de utilidades obtenidos o de aportes como táctica de construcción de su diseño global.

Los particulares aspiran a disponer de monedas externas para la adquisición de bienes y servicios no disponibles, en cantidad o calidad, en el país de origen incluyendo servicios recreacionales. Los patrones de consumos definidos por criterios idiosincráticos de los países mas ricos y, fundamentalmente, por las trayectorias tecnológicas y las necesidades de mercado de las empresas cuyos capitales tienen origen en esos países, generan preferencias por bienes y servicios que no se producen localmente generando una presión adicional sobre la demanda de divisas.

Las operaciones reseñadas constituyen el conjunto de acciones legales de demanda de moneda externa. Existen además otro conjunto de acciones que presionan sobre el flujo y el stock de divisas cuyas características las definen como ilegales.

Como se reseña en una interesante producción del CEFID-AR (Gallero y otros, 2010)¹ la magnitud del flujo de ilícitos globales en 2005 aproximaba los 1.600 billones de dólares, repartidos casi por mitades entre países “desarrollados” y “en desarrollo” y, en contra de la creencia común, casi dos tercios son de origen privado, generadas por transacciones comerciales, alrededor del 30% se originaron en actividades criminales y el 5% se derivaron de actos de corrupción gubernamental.

Por el lado de la oferta, la provisión de divisas es, también, resultado estratégico de personas, empresas y gobiernos. Las acciones privadas, cuando no tienen reglamentaciones adecuadas o necesidades de liquidez en moneda doméstica, son en el sentido de restringir su disponibilidad de modo que se incremente su valor.

En consideración a que los aportes potenciales de particulares, a través de transferencias desde el exterior son insignificantes, particularmente en los países de menor renta per cápita, el volumen significativo de la oferta de divisas con origen

¹ Disponible en http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DT29_LA_FUGA_DE_CAPITALES_II.Argentinaenelescenarioglobal.pdf

privado proviene de las empresas que exportan y/o realizan ingresos de capital, por adquisición o ampliación de activos.

La reconfiguración institucional del comercio exterior ocurrida en el último cuarto del Siglo anterior, inducida por los lineamientos sintetizados en el “Consenso de Washington”, potenciando la participación del sector privado y la concentración en unas pocas empresas la colocación de productos nacionales en el exterior, le proporcionó a esas empresas una capacidad cuasi monopólica de gestión de divisas que produce frecuentes desafíos a las regulaciones y políticas públicas, condicionando su ejecución y sus logros.

Las acciones gubernamentales para la provisión de divisas se limitan, de manera directa y en los países de menor renta relativa, a la enajenación de activos públicos y a la emisión de deuda en moneda extranjera. De manera indirecta, los gobiernos nacionales pueden realizar acciones que estimulen la puesta en disposición de las divisas obtenidas del comercio exterior.

En síntesis, son las acciones de los particulares y las empresas, conducidas por sus necesidades, aspiraciones e intereses, y la de los gobiernos, como expresión de sus ideologías o intereses subalternos, las que definen las condiciones de liquidez o iliquidez, abundancia o escasez, de monedas externas.

3. Roles en conflicto

Se asocia con el concepto de restricción externa a una situación en la que, para un determinado nivel de tipo de cambio, no es posible disponer de divisas para atender los requerimientos de particulares, empresas y gobiernos para satisfacer sus necesidades y aspiraciones.

Como en cualquier situación de conflicto, la semántica juega un papel central en la estrategia de los diferentes actores. En tal sentido, quienes procuran un acceso sin restricciones –incluyendo, fundamentalmente, controles de legalidad- han mostrado su creatividad pasando de definir la situación como de “restricción de importaciones”, con fuerte negativa connotación sobre la interferencia en el proceso productivo y la libertad de elección de satisfactores de consumo, a la categoría recientemente creada en Argentina de “cepo cambiario”, remitiendo la situación de escasez de divisas a una oprobiosa situación de tortura.

La resolución de la disputa por las divisas ha sido, generalmente en nuestra América, a través de intensas devaluaciones que han generado fuertes transferencias de rentas en perjuicio de los perceptores de ingresos en moneda doméstica con poca fortaleza para defender el valor real de sus retribuciones, especialmente trabajadores, jubilados y pensionados, deprimiendo la demanda por bienes de producción local con su correlato de desempleo creciente y degradación del mercado de trabajo.

La restricción externa, que se manifiesta en crecientes reducciones del nivel de reservas internacionales -el principal fondo estabilizador de tipo de cambio- ha tenido diferentes determinantes a través de la historia del capitalismo periférico que han conducido a la matriz económica, financiera y social actual.

Si bien es la particular configuración actual sobre la que hay que operar para su superación, sus antecedentes nos permitirán su comprensión profunda.

4. Algunos antecedentes

La inserción subordinada del territorio Latinoamericano y Caribeño en la división internacional del trabajo desde el período colonial, como se señalara, fue definiendo las condiciones de la dependencia del funcionamiento de sus economías -base material del bienestar de sus habitantes- del desarrollo tecnológico y el capital (y en alguna coyuntura histórica del trabajo) aportado a través del sector externo.

Las nuevas *burguesías locales* emergentes de la ruptura del orden colonial, básicamente comerciales y fundiarias, jugaron el doble papel de proveedores (por exportaciones) y demandantes (por importaciones y adquisición de activos externos) de divisas que, en saldos netos, fueron insuficientes para aportar un volumen de ahorro que permitiera financiar un mínimo de infraestructura pública requerido para sostener eficientemente un modelo dinamizado por las exportaciones de productos primarios. Esta restricción, en buena parte de nuestros países, da origen al endeudamiento externo que comienza a jugar un rol determinante sobre la disponibilidad de divisas, exponiendo las economías americanas, al decir de Prebisch, a las necesidades cíclicas de las economías centrales.

La crisis mundial de los años '30 y el prolongado periodo bélico *mundial*, indujeron en algunos países de la región un proceso de industrialización por sustitución de importaciones incompleto que alivió temporalmente la restricción de divisas pero, por diferentes desequilibrios estructurales, definieron una dinámica cíclica con periodos de crecimiento y estancamientos o recesiones condicionados por el resultado de la balanza comercial, que fue popularizado con la expresión stop and go, fortaleciendo la relevancia de la restricción externa en esa dinámica.

A mediados de los '70 del Siglo XX, la reemergencia del fundamentalismo liberal, en lo político de la mano de R. Reagan y M. Thatcher como insignias y en lo económico con M. Friedman y la Escuela de Chicago, junto al incremento de liquidez internacional fundado en la creciente renta petrolera y la salida de la convertibilidad del dólar estadounidense aportaron alivio transitorio a la falta de divisas al costo de creciente endeudamiento externo, lo que le sumó nuevas presiones estructurales a las emergentes de la productiva desequilibrada, que condujeron a la *Década Perdida* de los '80 y las *Crisis de Fin de Siglo*.

Si bien buena parte de los países Latinoamericanos y Caribeños ha reducido la presión de sus deudas externas en los que va del nuevo Siglo, el endeudamiento, los desequilibrios de la estructura productiva y las preferencias de consumo y ahorro, continúan fortaleciendo el valor de las monedas externas y, con diversas intensidades, restringiendo grados de libertad en las estrategias de desarrollo de esta parte del mundo y evidenciando la necesidad de su mitigación.

5. Algunas líneas generales para la mitigación de la restricción externa

La mitigación de la restricción externa, por su naturaleza requiere de un conjunto de acciones productivas, monetarias y financieras tendientes a disminuir la demanda y valoración de las monedas externas.

La estrategia, que debe necesariamente ser diseñada e implementada en el conjunto de los países Latinoamericanos y Caribeños, cuenta con los antecedentes muy favorables de la conformación de la Unasur y la Celac y debe contener acciones que permitan una reespecialización complementaria de las economías nacionales y una coordinación monetaria y financiera que incentive la utilización de monedas locales en el intercambio y provea de instrumentos financieros que satisfagan las preferencias de los ahorristas locales y apuntalen la estrategia de reespecialización productiva.

Naturalmente, el proceso de construcción de nuevos instrumentos y nuevas instituciones, requerirá el fortalecimiento y profundización de la deconstrucción de los remanentes del liberalismo precedente.

En el sentido de la deconstrucción, es imprescindible revisar la relación con las instituciones que comandaron la desregulación económica global, y aun influyen, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, las Agencias Calificadoras de Riesgos, el CIADI, los Tratados Bilaterales de Inversión que, entre otros, han condicionado nuestro potencial de desarrollo.

Desde lo propositivo, en la **esfera monetaria** se deben fortalecer y valorizar experiencias como la de Argentina y Brasil que, con inicio de ejecución el 3 de octubre de 2008 implementaron Sistema de Pagos en Moneda Local (SML), replicada recientemente entre Argentina y Uruguay, avanzando en lo acordado en el MERCOSUR, recogido en las Decisiones N° 25/2007 y 09/2009, y lo establecido en el Estatuto del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas de la UNASUR.

En la **esfera financiera**, se debe tender a la integración de los mercados financieros y de capitales y al desarrollo de instrumentos, como los Bonos para inversores minoristas emitidos por YPF de Argentina, que se constituyan en vectores de transferencias intertemporales de renta y riqueza competitivos con el atesoramiento de divisas y puedan ser vehículos de financiamiento de empresas e infraestructuras estratégicas.

El **espacio de producción de bienes y servicios** requiere, de igual forma, revisar críticamente su función en el contexto de la división internacional de trabajo diseñada por el capital concentrado y consolidar, desde lo productivo, la integración política alcanzada.

Es bien conocido que el capital global, de manera creciente, ha diseñado su estrategia de valorización a escala planetaria definiendo cadenas de valor en las que los territorios fueron mutando sus funciones y, con ello, su valorización.

La historia económica, aun en periodos relativamente cortos y recientes, ofrece variada ilustración de regiones en las que su producción crece con vigor y otras que languidecen o declinan, conforme su capacidad de integrarse estratégica o acriticamente en la propuesta del capital, sirviendo de fundamento empírico de teorías que sustentaron

el debilitamiento de las regulaciones en las escalas nacionales y macro-regionales idealizando la relación global-local característica del resurgimiento neoliberal.

La decadencia de regiones “perdedoras” y la evidencia de vulnerabilidad y degradación relativa en las condiciones sociales de los territorios “ganadores” han servido de estímulo y bases para el desarrollo de renovados marcos analíticos para el diseño regulaciones y gestión territorial que conduzcan a una re-especialización productiva que aporten a la mitigación de la restricción externa, poniendo en valor la necesidad de propiciar un nuevo metabolismo social del capital² y una nueva planificación de la producción y el consumo.

En términos concretos se debe avanzar en algunas líneas de trabajo que, si bien son clásicas de la literatura económica, requieren nuevas interpretaciones y acciones.

- **La sustitución de importaciones**

La primera acción debe consistir en un minucioso examen de las cadenas de valor, en las escalas regionales y globales, identificando con precisión el rol asignado a nuestros territorios. En tal sentido, deben relevarse los segmentos productivos anclados en países de interés, sus matrices tecnológicas, los requerimientos externos pecuniarios (bienes de capital e intermedios, conocimiento codificado protegido) y no pecuniarios (conocimiento codificado no protegido), la imbricación territorial en términos de encadenamientos y derrames.

Este conocimiento debe permitir la observación de dos situaciones de particular interés: segmentos que pudieran ser realizados internamente y segmentos que generan una “sustitución inversa”. Estos últimos, valorados por su aporte al empleo, son generadores de balances de divisas negativo (automotriz y electrónica en Argentina).

Para avanzar en el desarrollo sustitutivo, identificados los segmentos de interés, se deberá avanzar en el diseño de financiamiento, sobre lo que profundizamos más adelante, del capital físico y de trabajo y la aprehensión del conocimiento codificado y tácito requerido por la función de producción escogida.

La función de producción seleccionada debe priorizar la utilización de recursos disponibles localmente, fortaleciendo la necesidad de introducir las consideraciones territoriales que se presentan más adelante.

- **Promoción de exportaciones no tradicionales**

Sin desconocer la rica discusión sobre la definición de esta categoría, entenderemos como exportaciones no tradicionales la colocación transfronteriza de productos que, habitualmente, no tenían ese destino, o lo tenían marginalmente. En este sentido, el estímulo de este tipo producciones puede aportar divisas adicionales a las obtenidas por el comercio tradicional.

² Un tratamiento extenso sobre el concepto se encuentra en “Transformar el metabolismo social del capital: los retos del cambio en la matriz productiva”, producido por Oglietti, Andino y Oliva, y disponible en <http://www.celag.org/transformar-el-metabolismo-social-del-capital-los-retos-del-cambio-en-la-matriz-productiva/>

Si bien pueden encontrarse algunos ejemplos que pueden ilustrar la potencialidad de este tipo de acciones, no son muy características de la historia comercial latinoamericana y caribeña. Su impulso se enfrenta al doble desafío de modificar trayectorias productivas territoriales y desarrollar nuevos mercados externos, ambos difíciles pero estimulantes, y se enfrenta a idénticos condicionamientos de capital y localización que los emprendimientos sustitutos.

- **Nuevos arreglos de gestión del capital**

Los desafíos de la re-especialización productiva requieren de dos acciones centrales en la gestión del capital. Por una parte una nueva regulación del capital privado y, por otra, el estímulo al desarrollo de formas alternativas de capital.

En relación con el capital privado debe procurarse: la imposición de mayores condicionalidades a la IED para favorecer la inversión en sectores estratégicos; la definición de metas de desempeño verificables relacionadas con producción, desarrollo de proveedores y transferencia de conocimientos; la formulación de compromisos sobre la utilización del excedente, priorizando su reinversión local; y controles sobre el endeudamiento externo.

Las necesidades de financiamiento que no sean atendidas por el capital privado individual, sea de personas física o jurídica, deberán ser abordadas desde formas alternativas de propiedad del capital. Según las necesidades y posibilidades pueden desarrollarse inversiones con capital de propiedad colectiva, como cooperativas, con el aporte de gobiernos de diferentes escalas y complementando capital público y privado en sociedad mixtas.

Si bien el desafío es inmenso, como lo demuestran las amenazas al capital público, entre las que hoy destaca la producida sobre la petrolera brasilera, se han registrado notables avances en la defensa y recuperación de activos estratégicos en varios países de la región que, junto con acciones de menor escala³, constituyen antecedentes que aportan optimismo sobre su viabilidad.

- **La territorialización del proceso de desarrollo**

La diversidad territorial presente en América Latina y el Caribe, expresada en los diferentes atributos de sus patrimonios naturales-ambientales, sociales, económicos y productivos han servido de base para el despliegue espacial de la estrategia de desarrollo diseñada por el capital concentrado y comandada desde los países centrales.

Nuestros países ha proporcionado al mundo, principalmente, el producto de sus recursos naturales. En la composición de sus exportaciones han tenido preeminencia las materias primas, los alimentos y la energía obtenidos a través de formas de organización de la producción que definieron diferentes niveles de imbricación territorial, con la frecuente emergencia de conformaciones de tipo enclave, con reducidos derrames de

³ Ver "Fortalecimiento del Capital Social. Una estrategia asociativa" producido por Hernández, Gil y Cantero, y disponible en <http://www.eumed.net/ce/2006/hgc.htm>

ingresos y conocimientos y escasa reinversión territorial de las rentas apropiadas por el capital local o externo.

Si bien en lo que va del nuevo Siglo, varios países latinoamericanos y caribeños están disponiendo, con avances de diferentes grados, marcos regulatorios que permiten la disputa de la renta de sus propios recursos y la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes, y con ello estimulando la demanda interna, la provisión de esa demanda incremental ha aportado tensiones adicionales en el sector externo, a la vez que se ha producido, con escasas excepciones, una reprimarización de sus exportaciones.

En el caso de Bolivia, como resultado del proceso de cambio iniciado el año 2006, la recuperación de la renta petrolera se ha convertido en un elemento central en el combate a la restricción externa y por el momento se ha mejorado la inversión pública notablemente y se tienen unas reservas internacionales netas que permiten afirmar que la recuperación de la renta de recursos naturales bien utilizada puede convertirse en un instrumento adecuado de combatir esa restricción.

La mitigación de la restricción externa requerirá un adecuado y exhaustivo inventario de las potencialidades de cada territorio subcontinental, a los efectos de diseñar una estrategia de especializaciones complementarias que permita en el agregado de los territorios ofrecer una estructura equilibrada, eficiente y más autárquica que la actual. Esta nueva arquitectura de cadenas regionales de valor permitirá, además, la densificación del entramado productivo y una gestión de las rentas por segmentos que aporte la contención de los procesos inflacionarios⁴.

La sustentabilidad de la estrategia, mas allá de los elementos estrictamente tecno-productivos, de complejidad relativamente menor, requerirá la adecuada gestión de la pugna o conflictos por los recursos entre actividades productivas tradicionales, resultantes de una localización “espontánea” previa, y las que se deriven de la intervención⁵.

6. Concluyendo

La diversidad territorial continental, como sustento material; la nueva institucionalidad latinoamericana y caribeña, como basamento político; los renovados enfoques analíticos, como fundamento teórico; y los numerosos estudios que revelen

⁴ Un análisis mas exhaustivo se presenta en “Los precios: un espacio de disputa estratégica en los procesos de cambio”, producido por Morales, Oglietti y Salas Rodríguez, y disponible en <http://www.celag.org/wp-content/uploads/2015/07/Documento-3-precios-disputa.pdf>

⁵ Un buen examen de los conflictos y tensiones, en curso y emergentes, derivados de las transformaciones necesarias se ofrece en “La disputa por la renta en destino: El papel del rentismo importador del siglo XXI en América Latina”, producido por Serrano Mancilla y Oliva, y disponible en <http://www.celag.org/el-rentismo-importador-del-siglo-xxi-en-america-latina-por-alfredo-serrano-mancilla-y-nicolas-oliva/>

éxitos y fracasos, como apoyo empírico, pueden permitir articular una estrategia de re-especialización coordinada, aprovechando el tamaño del mercado conjunto y las ventajas de localización para numerosos segmentos productivos, que ayude a mitigar los efectos de la restricción externa por lado real de la economía.

Desde lo monetario y financiero, el desafío pasa por la profundización y generalización del Sistema de Pagos en Moneda Local, acordado en el MERCOSUR y la UNASUR; la integración de los mercados de capitales; y el desarrollo de instrumentos financieros, que apoyen al financiamiento de la nueva estrategia y compitan con el atesoramiento de divisas como elemento de ahorro.

La creciente aceptación de políticas compensadoras pueden hacer viable una estrategia que permita compartir los beneficios con los sectores y territorios menos favorecidos, haciendo concreto el declamado desarrollo con equidad o la inclusión de todos en el buen vivir.