

¿Va América Latina hacia la bancarrota?*

He sido invitado a pronunciarme sobre un tema altamente controversial y que, por su formulación, atrae y seguirá atrayendo una gran atención. Sin embargo, dada la generalidad del interés que el mismo suscita y su importancia tanto para los prestamistas como para los prestatarios de todo el mundo, se debe ser doblemente cuidadoso en asegurar que estos comentarios reflejen efectivamente la problemática que tenemos entre manos. En tal sentido, creo sinceramente que los términos de referencia que se me han sugerido son confusos y quizás inapropiados, y a ello me referiré en primer lugar.

1. LA CONFUSION DE UN TITULO INAPROPIADO PARA UN TEMA DELICADO

El título de la exposición sugiere, en primer término, que en la América Latina hay un problema de pagos externos de carácter homogéneo y grave. Yo también pienso que existe un problema, pero no creo que se trate de algo que pueda ser discutido en términos puramente "regionales" y menos aún que pueda plantearse en términos de una hipotética "bancarrota".

Debe enfatizarse, una vez más, que América Latina es una región sumamente heterogénea y que el planteamiento y la importancia relativa de los problemas cambia considerablemente según el país o los grupos de países que se examinen.

Es muy claro, por ejemplo, que hay en la región países exportadores de petróleo que son acreedores netos de la economía mundial. Hay otros países también que han alcanzado en los últimos años fuertes posiciones en materia de reservas internacionales, que disipan cualquier preocupación respecto a su capacidad para pagar sus obligaciones pendientes.

Hay, en el otro extremo del espectro, un número de países con obligaciones externas pesadas y que han provocado la preocupación reciente de los medios financieros internacionales. Sin embargo, aun en esos casos, hay algunas economías que por razones vinculadas a su estructura productiva interna, o por diferentes azares de la coyuntura mundial, se encuentran en mejor situación que otros para hacer frente a sus obligaciones, en el corto o en el largo plazo.

* Basado en la exposición efectuada por el autor en la conferencia sobre BANCA LATINOAMERICANA organizada en Caracas por el Financial Times, de Londres, en octubre de 1977.

El título pareciera sugerir además que este problema afectó básicamente a la América Latina. Debe recordarse que estos países no están solos. Los problemas de pagos se han desparpillado por todo el mundo en desarrollo y aun han penetrado seriamente en algunas economías industrializadas, como es el caso de Gran Bretaña e Italia. Y, quizás en otro plano, problemas igualmente nuevos han llegado hasta los balances de pagos de algunos países del área socialista.

El tema no es, pues, sólo y exclusivamente latinoamericano. Se trata, en realidad, de un tema universal, que puede y debe ser analizado a niveles regionales, pero teniendo siempre presente sus determinantes de tipo mundial para que el enfoque sea realmente comprensivo.

Es claro, pues, que la discusión no debiera focalizarse en América Latina en su conjunto, sino quizás en aquellas situaciones especiales que crean inquietudes tanto a los propios países afectados por ellas como a los medios financieros internacionales.

No es, por cierto, el propósito de esta exposición entrar al análisis de tales casos. No es ésta la ocasión ni el lugar para hacerlo, pero no podría dejar de señalar el hecho. Voy a limitarme a formular algunas reflexiones generales en torno a estos problemas para que de ellas se infieran implicaciones de políticas susceptibles de aplicarse a casos concretos.

Desco, en segundo lugar, referirme al término "bancarrota", que figura en el título de esta conferencia. En verdad, pienso que él está muy lejos de describir en forma precisa la situación a que se refiere.

A primera vista, la incapacidad de un país para hacer frente a sus obligaciones pareciera sugerir un caso similar al de un individuo o una empresa en situación de insolvencia. Sin embargo, como es obvio, esta analogía no puede llevarse muy lejos.

En los casos de las personas o las sociedades, una situación de bancarrota implica la liquidación compulsiva de sus activos por la masa de acreedores y la distribución entre ellos de los recursos resultantes. Además, a menudo, el resultado final de este proceso genera sólo una recuperación parcial de las sumas prestadas.

En cambio, por definición, los países no pueden ir a la bancarrota. Una nación soberana no se ve arrastrada a las cortes sin su consentimiento, ni puede ver liquidados compulsivamente sus activos nacionales. Por lo tanto, ningún país puede ser liquidado o aliviado de sus cargas u obligaciones financieras a partir de declaraciones unilaterales de falencia.

Este hecho es, por lo demás, bien conocido por las instituciones internacionales y la banca en general. Una de las razones por las cuales los préstamos a los países en desarrollo se han vuelto populares en los últimos tiempos, es por el hecho de que los bancos reconocen que, a diferencia de los individuos o de las empresas, los paí-

ses permanecen en la comunidad internacional, aun después de severas crisis financieras, y deben enfrentar y enfrentan sus compromisos internacionales.

Ello explica el porqué en la experiencia histórica el repudio de la deuda sea una excepción aislada y, en cambio, el refinamiento, la reestructuración de la deuda y la prórroga de los plazos sean la regla general para hacer frente a los problemas de pagos circunstanciales por los que atraviesan los países.

En resumen, en razón de los argumentos presentados, mi respuesta a la interrogante que figura en el título de esta conferencia es un enfático y rotundo no.

Pero nuestra preocupación no podría limitarse solamente a poner en claro las inconsistencias semánticas del tema. Hay un problema de balance de pagos en el mundo y lo hay también para algunos países de América Latina. ¿Cuáles son sus raíces? ¿Cómo encontrar sus soluciones? Veamos, en primer lugar, los hechos tal como se presentan, aun a riesgo de incurrir en generalizaciones de las que nos hemos prevenido precedentemente.

2. EL ANALISIS DE LAS CIFRAS

La relevancia y preocupación sobre el problema acumulado de la deuda externa de los países en desarrollo no exportadores de petróleo surgen del análisis frío de las cifras.

DEUDA DESEMBOLSADA DE LOS PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO

(Miles de millones de dólares)

	1973	1974	1975	1976
Deuda garantizada	65	80	98	117
Deuda no garantizada	23	29	37	49
TOTAL	88	109	135	166

Detrás de estas cifras se encuentra, fundamentalmente, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos de estos mismos países.

DEFICIT CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS DE LOS PAISES EN DESARROLLO NO EXPORTADORES DE PETROLEO

(Miles de millones de dólares)

1973	1974	1975	1976	1977
-11	-30	-38	-26	-23

Para hacer frente a estos déficit, los países no exportadores de petróleo debieron recurrir al endeudamiento externo, el que para este conjunto de países fue provisto en un 50% por el sector financiero privado.

Como se ve, las cifras muestran un aumento preocupante del endeudamiento global de los países en vías de desarrollo no exportadores de petróleo. Pero ellas también insinúan una nada despreciable recuperación durante el año 1976. Las medidas de ajuste interno (restricciones a las importaciones, aumento de las exportaciones, ajuste en el nivel de actividad) y algunos factores favorables de origen externo (como la evolución de los precios de algunas materias primas) han provocado la sana reacción que muestran las cifras sobre el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos.

Sin embargo, a pesar de esta recuperación, estos países debieron continuar recurriendo al endeudamiento externo para hacer frente a sus déficit y recomponer sus reservas, las que —bueno es puntualizarlo— ascendieron a 42 millones de dólares a fines del año pasado, la cifra más alta alcanzada por este grupo de países en toda su historia.

¿Qué ha pasado, a su vez, en América Latina? Las cifras respectivas son las siguientes:

DEUDA DESEMBOLSADA DE LOS PAISES NO EXPORTADORES DE
PETROLEO DE AMERICA LATINA

(Miles de millones de dólares)

	1973	1974	1975	1976
Deuda garantizada	24	31	39	49
Deuda no garantizada	14	21	26	35
TOTAL	38	52	64	84

DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS DE LOS
PAISES NO EXPORTADORES DE PETROLEO DE AMERICA LATINA

(Miles de millones de dólares)

-1973-	1974	1975	1976	1977
-4.2	-13.1	-16.2	-11.2	-8

—Por otra parte, durante estos años ha ocurrido un cambio significativo en la estructura de la deuda global latinoamericana en lo que atañe a su fuente de financiamiento.

ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DE LA DEUDA GLOBAL
LATINOAMERICANA

(Porcentajes)

	1973	1974	1975	1976
<i>Deuda global</i>	100	100	100	100
Privada	73	78	78	81
Oficial	27	22	22	19

En efecto, mientras que en los años 60 el grueso de la deuda latinoamericana provenía de fuentes públicas, en los últimos años ha sido el financiamiento privado el que ha suministrado la proporción fundamental de los fondos.

Como resultado de los cambios señalados, la relación entre la deuda garantizada y las exportaciones da las siguientes proporciones:

RELACION DEUDA GARANTIZADA A EXPORTACIONES

	1973	1974	1975	1976
1. Deuda garantizada	23.8	31.4	38.7	49.2
2. Exportaciones	23.9	31.4	31.7	36.1
3. Coeficiente (1) : (2)	1.0	1.0	1.22	1.34

¿Qué conclusiones se desprenden de las cifras precedentes? Aún a despecho del fuerte nivel de agregación de las informaciones presentadas y de la especial situación de un grupo de países dentro del total, pueden derivarse algunas conclusiones principales.

La primera es que la deuda de la región —que se concentra especialmente en algunos países— ha alcanzado niveles sin precedentes en la experiencia histórica. También sin precedentes han sido las cifras alcanzadas por la exportación de bienes y servicios, pero, a pesar de ello, la relación entre deuda y exportaciones ha pasado de 1 a 1.3 en un período de 4 años.

Sin embargo, vistas en términos dinámicos, las cifras revelan otro hecho de importancia, cual es el mejoramiento en el balance comercial: en efecto, en 1974 se produjo el gran salto en el déficit comercial de la región, que pasó de 4 mil millones de dólares en 1973 a 13 mil millones de dólares en 1974; como consecuencia de los aumentos en los precios de los energéticos, de las materias primas; y

de los insumos y equipos importados. La situación se agravó durante 1975, pero a partir de ese año empezó a recuperarse en forma sostenida, y así se espera que durante 1977 el déficit de la cuenta corriente no supere a los 8 mil millones de dólares, cifra equivalente a la mitad de la del desequilibrio registrado dos años atrás. Es preciso considerar, además, que las reservas oficiales —que decrecieron en más de 3 mil millones de dólares en 1975— se incrementaron en 2 mil millones en 1976, y se estima que han subido otros 3 mil millones en lo que va corrido de este año.

Por otra parte, y tal como lo destaca en un reciente artículo el Economista Jefe del Banco Mundial para la América Latina, señor John Holsen, el aumento del coeficiente del servicio de la deuda, tal como se registra en las cifras convencionales, exagera la carga real de la misma al no distinguir entre obligaciones por intereses y obligaciones por amortizaciones del principal. Representando el pago por amortizaciones los dos tercios del futuro servicio, hay un margen considerable para el refinanciamiento o la renegociación de plazos más espaciados.

Además, los créditos financieros con tasas de interés flotante son más fáciles de refinanciar, siempre que se cumpla el servicio de los intereses y que se mantenga un nivel adecuado de credibilidad en la gestión financiera y en las perspectivas económicas de los países. También es conveniente recordar que en la deuda se contabilizan las transacciones financieras entre empresas matrices extranjeras y subsidiarias locales, las cuales alcanzan una suma no despreciable, y que constituyen alternativas contables a una verdadera inversión directa y son mucho más fáciles de refinanciar. Asimismo, Holsen señala que la existencia de un alto volumen de créditos no vinculados a importaciones o proyectos, facilita la administración de los mismos a los prestatarios.

3. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS HECHOS RECIENTES

A esta altura de la presentación, vale la pena hacer algunas reflexiones de orden general, que puedan ayudar a orientar la acción y situar en forma un poco más precisa nuestra posición en relación al problema:

a) *A propósito de la magnitud de la deuda.*

Como se ha visto, no puede ignorarse la existencia de un problema de rápida acumulación de deuda externa en los países en desarrollo no exportadores de petróleo, el cual afectó especialmente a algunos países de ingresos intermedios, como son la mayor parte de los latinoamericanos.

Como sostiene el Fondo Monetario Internacional en el reciente informe de su asamblea anual:

“Es claro que el surgimiento de desbalances en cuenta corriente entre los países en desarrollo no exportadores de petróleo desde 1973 a 1975 sobrepasó la marca. Para hacer frente a las presiones de emergencia del período, cuando un ciclo adverso se combinó con el aumento de costos de energía y alimentación, muchos de estos países debieron confiar en el endeudamiento externo, a tasas y costos que no eran sostenibles, ni desde el punto de vista de su propio interés ni desde el de los acreedores.”

Frente a desequilibrios inesperados en sus balances de pagos, provocados por los cambios adversos en los precios de sus importaciones y exportaciones, los países enfrentaron el dilema de operar una contracción de sus economías que hubiera sido política y socialmente imposible o de asumir un endeudamiento creciente. En la mayoría de los casos, ellos se inclinaron por esta última opción.

Con ello resolvieron su problema inmediato de crecimiento a costa de un mayor endeudamiento, pero también mantuvieron un alto nivel de importaciones, contribuyendo así a facilitar la recuperación de los países industriales.

b) *A propósito de la capacidad de reacción de los países latinoamericanos*

No basta, por cierto, con contabilizar la magnitud de la deuda. Importa, asimismo, destacar la capacidad de reacción de los países para manejar su situación externa.

Con muy escasas excepciones, los países latinoamericanos adoptaron fuertes medidas de ajuste que contribuyeron a reducir la tasa de crecimiento global de la región en 1975 a prácticamente la mitad del ritmo registrado en la primera mitad del decenio en curso.

Así, para frenar la expansión de la demanda y moderar por esa vía las presiones sobre las importaciones, se aplicaron distintas medidas de ajuste en el campo fiscal, monetario y cambiario. A lo anterior, se añadieron políticas para contener directamente las importaciones, y con el mismo fin se sacrificó en parte el nivel de inversión.

Pero la reacción más notable se refiere a la movilización de las exportaciones. Al respecto, no debe pasar inadvertido el hecho de que en los últimos cuatro años el ritmo de crecimiento del volumen físico de las exportaciones latinoamericanas se mantuvo y, lo que es más importante, las políticas de apertura externa y de reducción de aranceles no se sacrificaron en razón de la adversa coyuntura internacional. América Latina realizó, así, una contribución significativa

para la mantención del nivel de actividad en la economía mundial y para la recuperación cíclica de los países industriales.

Sin embargo, es evidente que el ritmo de ajuste interno tiene sus límites.

Dentro del desequilibrio actualmente existente en el comercio internacional, donde existen grupos de países con grandes superávits y otros con grandes déficits, el endeudamiento de los países deficitarios es el puente natural y necesario para el sostenimiento del sistema financiero internacional, pero es también el punto de apoyo para dosificar la magnitud de los esfuerzos que deberían realizar ambos grupos de países en períodos como los presentes.

En efecto, en el origen de los actuales desequilibrios financieros internacionales no están sólo los problemas o errores de política de los países deficitarios, sino también los de los países superavitarios. Es evidente, por tanto, que se podría lograr un ajuste bastante más rápido y menos traumático de la situación presente si los países tomaran medidas tendientes tanto a reducir los déficits como a moderar los superávits, evitando así que todo el peso del ajuste recaiga, como ha ocurrido hasta ahora, sobre las economías deficitarias.

c) *A propósito de la reacción de la comunidad internacional*

En los últimos años ha habido una reacción de la comunidad internacional para hacerse cargo del problema y propiciar mecanismos de ayuda financiera de emergencia a los países más afectados por la crisis de la economía mundial.

El problema, sin embargo, dista mucho de estar resuelto. Aun las iniciativas emprendidas a nivel mundial en el marco de las discusiones en torno a un Nuevo Orden Económico Internacional se encuentran en estado embrionario, y se está muy lejos de haberse encontrado soluciones.

Pero lo que sí resulta claro es que en ese panorama América Latina, debido a la especial posición relativa en que se encuentra frente al resto de las economías del Tercer Mundo, y al igual que otros países de desarrollo intermedio, no encontró en las fuentes públicas de crédito la solución transitoria a sus problemas, sino que debió recurrir fundamentalmente al endeudamiento de tipo privado. Dicho en otros términos, la comunidad internacional no ha dispuesto de medidas simétricas que permitan dar una respuesta adecuada a los problemas especiales de los países de ingresos medios, y ello explica que éstos hayan tenido que recurrir a las fuentes privadas como su fuente casi única de financiamiento.

Mirando hacia los años próximos, el problema de la deuda parece ser significativo especialmente para algunos países de la región,

pero —conviene insistir una vez más— las situaciones cambian drásticamente según los casos.

Entre otros factores pertinentes, influyen en esta diversidad de situaciones la particular coyuntura internacional en cuanto al precio de las materias primas, la capacidad de gestión y administración para la captación de recursos externos de origen privado, y la mayor o menor capacidad política y técnica para poner en práctica ajustes en las políticas internas.

No obstante, la coyuntura inestable en que se encuentra la economía internacional, la indecisa recuperación de los grandes centros industriales, y ciertos signos equívocos que emergen a raíz de los rebotes de políticas proteccionistas en algunos de ellos, hacen temer que la difícil situación de algunos países se repita en otros.

Es preciso, pues, prepararse para un período de ajuste tanto internacional como nacional, al que hay que abocarse con criterios claros y con políticas múltiples y en varios niveles.

Es para ubicarnos en esa línea que nos permitiremos hacer algunas consideraciones sobre posibles políticas, sin entrar, por las razones ya anotadas, en el examen de casos específicos.

4. LOS DISTINTOS NIVELES DE LAS SOLUCIONES

Antes de enfrascarnos en algunas consideraciones en torno a los distintos planos en que deberán ubicarse las soluciones al problema, valdría la pena dilucidar una pregunta básica que precede a cualquier otra: *¿Habrá llegado la región al máximo de su capacidad de endeudamiento? ¿Estamos, pues, en presencia de un problema mucho más profundo que el que denuncian las cifras resultantes de una coyuntura especial como la vivida en los últimos años por la comunidad internacional?*

A nuestro juicio la respuesta es clara: consideramos que la región dista bastante de haber llegado al límite de su capacidad potencial de endeudamiento. Para ello nos basamos en algunas consideraciones relacionadas con la evolución de la economía regional en los últimos años y con sus perspectivas futuras.

Es conocido el extraordinario dinamismo alcanzado por América Latina en la movilización de sus fuerzas productivas. Ellas permitieron alcanzar niveles de crecimiento económico que superaron largamente las expectativas de la Estrategia Internacional del Desarrollo, excediendo el 6% de promedio en años recientes, y en algunos casos superando fuertemente esa cifra.

Mirando hacia adelante no hay ninguna razón para que esa dinámica no persista. Los recursos naturales, humanos, financieros y

tecnológicos de América Latina así lo atestiguan. No menos significativa es la mayor experiencia y madurez de las políticas económicas puestas en práctica en la mayoría de los países de la región.

Conjuntamente con esa dinámica interna, se ha producido un proceso de apertura externa igualmente notable. Destacamos ya cómo las exportaciones latinoamericanas crecieron más de un 50% en el período 1973-1976. Pero esa apertura no ha sido tan sólo comercial, sino que se ha extendido al campo financiero y al del interrelacionamiento entre las economías nacionales y el mundo industrializado a distintos niveles.

Esa apertura permitió a América Latina alcanzar niveles de comercio que no solamente interesan a la región sino que se han convertido progresivamente en aportes considerables para la dinámica del sistema económico mundial y, en particular, para el de los grandes centros industriales. En otras palabras, la región cuenta hoy no sólo como "importadora" sino como "exportadora" y su volumen potencial de demanda y oferta se hará sentir mucho más en el futuro si, como es de esperar, los grandes centros abren sus puertas a las exportaciones latinoamericanas.

En ese contexto —potencial económico interno, apertura externa y adecuadas políticas para asegurar un manejo prudente de la deuda— el que nos hace creer en la capacidad de la región para absorber dosis mayores de endeudamiento a las alcanzadas en la actualidad. Ello será particularmente necesario en un continente que necesitará de abundantes recursos financieros para desarrollar en el futuro sus considerables fuerzas productivas.

En ese contexto dinámico, el problema de la deuda acumulada y las restricciones que a mediano plazo ella plantea para algunos países no debieran oscurecer las perspectivas de más largo plazo, vinculadas al alto potencial económico de la región y a su capacidad para alcanzar ritmos aun más altos de crecimiento que los logrados en los últimos tiempos.

¿Cuáles son, pues, los niveles actuales en los que debe encuadrarse el problema para hacer frente al período de transición en que se encuentran nuestras economías y algunos países en particular?

- a) *El primer nivel de las soluciones debe ubicarse al nivel mundial y en particular en las políticas que deben esperarse de los grandes centros industriales*

Ya mencionamos un primer componente de la responsabilidad internacional: el de buscar adecuadas soluciones a los problemas de los países deficitarios, patrocinando ajustes progresivos en que también participen los países superavitarios, que permitan disminuir la pesada carga que aquéllos representan para los primeros.

Otro componente ha de ser necesariamente la recuperación de las economías centrales. Todos estamos conscientes de la complejidad que ello involucra. Pero resulta claro que muchos de los problemas del endeudamiento están ligados a la salud económica de los grandes centros y, en particular, al mayor nivel de su actividad interna. De éste depende, en efecto, en medida considerable aunque no exclusiva, la fortaleza de los precios de los productos básicos. Y es preciso recordar que la recuperación de los precios de algunos productos básicos seguirá siendo la clave fundamental para la solución de los problemas de la balanza de pagos de ciertos países en desarrollo. Por eso, tanto la recuperación de las economías centrales como la búsqueda de soluciones integrales al problema de los precios de los productos básicos, siguen siendo piezas claves en el proceso de búsqueda de soluciones a la crisis de la balanza de pagos de los países en desarrollo.

Pero no basta con eso. Debemos insistir, una vez más, en lo que significa para las economías periféricas, y en particular *las de ingresos medios, contar con mercados abiertos a su creciente vocación exportadora.*

En este sentido, no podemos dejar de hacer notar y de lamentar los claros signos de un creciente proteccionismo que se advierten en las economías centrales. En recientes informes del Fondo Monetario y de otros organismos internacionales se han analizado estas tendencias especialmente en el campo de las restricciones cuantitativas al comercio exterior, las cuales afectan en forma directa a los países en vías de desarrollo. En ese campo importa reconocer que la región ha abordado con valentía el proceso de apertura siguiendo una línea sostenida de reducción de sus aranceles. Justo es, en consecuencia, esperar en contrapartida un acceso facilitado a los mercados industriales.

Sin embargo, por desgracia, no parece ser esa la reacción en algunos centros industriales. El problema nos preocupa, por ende, legítimamente. Por qué no se podría esperar un equilibrio de nuestros pagos externos si se nos recorta la posibilidad de expandir nuestras ventas en el exterior. Y al mismo tiempo no debería perderse de vista que, como ya lo expresáramos, exportaciones crecientes de la región tienen como contrapartida importaciones también crecientes. Y como es obvio, éstas servirían, en última instancia, para estimular la demanda en los grandes centros industriales ayudando con ello a su propia recuperación.

Otro tanto podría decirse de la apertura de los mercados financieros internacionales. Ha habido en los últimos tiempos facilidades al acceso a los mercados financieros privados, especialmente los bancarios. Sin embargo, no ha habido una igual reacción en los

mercados de capitales, en los cuales todavía la participación de la región es mínima o simbólica. Debe pensarse que en el futuro nuestros países proseguirán sus esfuerzos de apertura externa, lo cual supondrá su participación creciente en las múltiples formas de captación de capitales existentes. Y para ello deberán arbitrarse las facilidades y medidas adecuadas por parte de los centros exportadores de capitales.

En definitiva, ajustes a nivel mundial, recuperación de los precios de los productos básicos, apertura de los mercados externos, mayor acceso a los mercados de capitales, constituyen respuestas al problema que nos preocupa. Pero, para alcanzarlas, no basta con la buena disposición de los países periféricos. Se requiere, además, y primordialmente, la cooperación de los países industrializados.

Es de esperar, por ende, que las negociaciones tendientes a establecer un Nuevo Orden Económico Internacional basado en un reconocimiento, hoy mucho más claro que ayer, de la interdependencia recíproca entre los países y los procesos económicos, aliente la búsqueda de soluciones en todos estos campos y nos prevenga contra una nueva ola de proteccionismo que, en definitiva, no hará más que agravar el problema no sólo de los países en desarrollo sino de la comunidad internacional toda.

b) *El segundo nivel es en el de las propias políticas económicas financieras nacionales*

Es en este campo donde han tenido lugar las mayores reacciones, los mayores ajustes y, por ende, los mayores costos tanto sociales como económicos.

Tal como lo destacáramos precedentemente, los países respondieron a los problemas de corto plazo en sus balances de pagos poniendo en marcha muy variados mecanismos internos. La mayoría de ellos tendrá que continuar aplicándolos en el futuro para hacer frente con criterios pragmáticos y flexibles al período de ajuste que queda por delante.

Esas políticas incluyen, por cierto, una vigilancia constante de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias y, en forma particular, del propio comportamiento de la deuda externa. Al respecto, conviene señalar que la crisis reciente ha revelado que en la mayoría de los países de la región hay hoy una mayor capacidad para administrar los procesos de endeudamiento, y que en ellos hay también una conciencia más clara de la necesidad de políticas integradas y coherentes para hacerles frente y para sostener la capacidad de crédito y de endeudamiento. Esas políticas prudentes y cuidadosas debieran continuarse y, desde luego, enmarcarse dentro de las prioridades y objetivos de una política global de desarrollo.

Pero es bueno también anotar otras lecciones que ha dejado en alguna forma el reciente período crítico por el cual atravesaron algunas economías de la región. En efecto, han quedado de manifiesto algunos desequilibrios en su proceso de desarrollo que obligan a reflexionar sobre las tendencias futuras del crecimiento y sus correctivos.

La vocación exportadora de la región puso de manifiesto la necesidad de persistir en una línea de apertura externa y de fomento dinámico y vigoroso de sus exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales.

Pero también nos alertó sobre la necesidad de no descuidar los mercados internos, y de aprovechar el gran potencial que tiene la región (y algunos países en particular) para avanzar en el campo de la sustitución de importaciones a nivel regional, y con ello superar las insuficiencias que se advierten en ciertas ramas o sectores industriales que han quedado atrasados.

Algunos países han reconocido este hecho y se han lanzado a programas especiales tendientes a llenar la brecha en el desarrollo de algunos sectores claves como son ciertas ramas productoras de bienes de capital y de bienes intermedios que habían permanecido retrasados.

Todos estos ajustes en el modelo de crecimiento exigen una visión de largo plazo de las economías regionales y un equilibrio más adecuado entre los esfuerzos externos e internos. Estamos ciertos que a largo plazo ellos habrán de dar sus frutos y con ello permitirán una inserción más estable y equilibrada de nuestras economías en el mundo exterior.

Así, pues, como consecuencia de la reciente crisis financiera, y especialmente como mecanismo de defensa frente a la inestabilidad en la situación económica mundial, ha surgido una revalorización de los mercados internos y del papel potencial de la cooperación y de la integración regional. Dentro de ese orden de ideas, no debiera descartarse la importancia de acciones conjuntas entre los propios países de la región.

Oportunamente la OEFAL sugirió que se creara un mecanismo de cooperación financiera regional para hacer frente a las situaciones críticas de emergencia de la economía regional. Seguimos creyendo que ideas de esa naturaleza y, en general, una mayor cooperación financiera entre los países de la región puede ser un ingrediente adicional de importancia en el enfoque de estos problemas. Creaciones de organizaciones bancarias (como el recientemente acordado Banco Latinoamericano de Exportaciones) son igualmente respuestas que van sumando esfuerzos a la solución conjunta del problema.

c) *Por último, corresponde igualmente comprometer en la búsqueda de soluciones al propio sistema financiero internacional*

Ya hemos visto la importancia que los mecanismos financieros privados han tenido para solucionar en el corto plazo los déficit corrientes en la balanza de pagos de la región. Esa importancia habrá de persistir en el futuro inmediato.

Es claro que el proceso de ajuste a nivel internacional habrá de ser lento y difícil. En primer término, porque, tanto en los países con superávit como deficitarios, los ajustes requieren medidas que a menudo son políticamente impopulares y difíciles de implantar internamente. Además, dada nuestra interdependencia global, un ajuste exitoso requiere siempre de un grado de coordinación en las decisiones de políticas a nivel internacional que aún no se ha alcanzado en un mundo acostumbrado al imperio de la soberanía en la adopción de las políticas nacionales.

Si, por lo tanto, no es previsible un ajuste rápido a corto plazo, es entonces de fundamental importancia que se continúe disponiendo de adecuados mecanismos para la financiación de los déficit. En efecto, tanto el ajuste como la recuperación de la economía mundial dependen de un mecanismo paulatino que ayude a financiar los déficit y que, en particular, ayude a los países deficitarios a sortear el período de transición.

Uno de los primeros requisitos de un ajuste financiero paulatino es una adecuada dosis de realismo de parte de los acreedores. Los acreedores deben tener en consideración que la economía mundial atraviesa un período de extraordinarias dificultades y que los problemas externos que deben enfrentar los países en desarrollo se deben largamente a factores que escapan a su control. Deben tener en cuenta también que, desde su posición de acreedores, están obteniendo no despreciables beneficios.

Cuando, durante los años 1974 y 1975, se dispuso de importantes volúmenes de recursos financieros para atender los déficit del momento, tanto acreedores como deudores actuaron partiendo del supuesto de que la recesión en los países industriales habría de superarse con los mecanismos y en los términos convencionales y tradicionales.

Si, como parece ser el caso, la recesión se prolongara mucho más de lo previsto, los acreedores deberán tener especialmente en cuenta lo siguiente: cuando un país ya endeudado se enfrenta a una caída pronunciada de sus exportaciones, un buen manejo de las políticas internas puede no ser suficiente para resolver sus problemas de pagos. Otro elemento fundamental es una actitud de cooperación por parte de sus acreedores.

Pero no basta con un adecuado volumen de créditos. Se necesita además que los mismos sean extendidos en términos razonables. Plazos breves y estrictos pueden justificarse cuando los problemas financieros se refieren a casos aislados o son atribuibles a causas puramente nacionales. Pero sería un error caer en la tentación de pensar que la necesaria liquidez de mediano plazo puede tan sólo suministrarse a través de créditos de corto plazo. Es por ello que deberán realizarse grandes esfuerzos para que los vencimientos se puedan extender tanto como sea posible a fin de dar así un margen de tiempo al ajuste interno de los países.

Hay, además, otro razonamiento que vale la pena enfatizar.

No debiera esperarse que las fuentes privadas tomen a su cargo todo el riesgo de financiamiento de la economía mundial en este período difícil. De ahí el papel relevante que deben tener en estos momentos las instituciones multilaterales. En efecto, sólo ellas pueden proporcionar créditos oficiales en condiciones y a plazos que alivien verdaderamente las situaciones presentes, y que faciliten en esta forma una transición más adecuada y menos penosa en términos sociales y económicos.

Un flujo mayor de los recursos provenientes de las instituciones multilaterales (FMI, BID, BIRF, entre otros) tendría, además, el beneficio de fortalecer la confianza de los acreedores privados frente a los riesgos que han venido asumiendo recientemente.

Entendamos bien. Cuando subrayo la necesidad de un mayor flujo de fondos como condición fundamental para sortear las dificultades del momento, no estoy, por supuesto, sugiriendo eximir a los países deudores de su cuota de responsabilidad en los procesos de ajuste. Sin embargo, no es menos evidente que los requisitos del ajuste deben ser realistas y analizarse en el contexto de las condiciones sociales y políticas de cada país.

Los ajustes —especialmente los del orden de magnitud desconocida que han planteado las recientes crisis de balance de pagos de algunos países— requieren sacrificios del ritmo de crecimiento, pero ello incide negativamente sobre los niveles de empleo e ingresos, los que, por lo general, son insatisfactorios en muchos de nuestros países. Además, las medidas tradicionales tienden a colocar una proporción excesiva del costo del ajuste sobre los grupos sociales más desamparados. Por esta razón, la capacidad de un país en desarrollo para realizar ajustes está siempre condicionada por su situación relativa de pobreza y de subdesarrollo.

Sin desconocer que puede haber casos en los que hay espacio para ajustes adicionales a los realizados, se necesita tener en cuenta que el rigor de los programas de estabilización debe ser atemperado por las realidades políticas y por las exigencias de la justicia social.

En conclusión:

No cabe plantearse el problema de pagos de algunos países de la región en términos de una posible bancarrota. Ello no se corresponde ni con la historia de la región, ni con la madurez de las políticas internas puesta de manifiesto en los últimos años para reaccionar frente a las soluciones, ni con la propia dinámica de la evolución económica reciente de América Latina.

Existe, sí, un problema de pagos, que podrá continuar para algunos países de la región durante los años inmediatos, pero el mismo se inserta en un cuadro de causas y de posibles soluciones que sobrepasan largamente la capacidad de estos países para resolverlos aisladamente.

Hay en todo caso una triple responsabilidad en el problema. Está, en primer término, la del mundo en su conjunto y, en particular, de los países industriales que deben procurar el ajuste internacional, la recuperación de sus economías, y la solución a viejos y vitales problemas del orden económico internacional, cuya superación es hoy más necesaria que nunca.

Está, en segundo lugar, la responsabilidad de los países latinoamericanos mismos que, enfrentados cada uno a circunstancias particulares, deben continuar realizando un manejo serio y responsable de sus economías, efectuando los ajustes internos, acelerando su apertura externa, pero revisando también sus propios estilos de desarrollo para extraer de las lecciones pasadas las guías para un futuro desarrollo mucho más equilibrado y sostenido.

Y está, por último, la responsabilidad de la comunidad financiera internacional, tanto pública como privada. La primera, para alentar la cooperación internacional en la búsqueda de mayores volúmenes de crédito internacional en mejores condiciones, a través de instituciones multilaterales. La segunda, para observar con criterios renovados una situación particular donde se necesita una gran dosis de coraje, realismo y, sobre todo, comprensión acerca de la verdadera naturaleza y la enorme complejidad de los problemas que enfrentamos.