

Reunión sobre crisis y deuda en América Latina: conclusiones

La actual crisis económica internacional y su impacto en América Latina, teniendo especialmente en cuenta el nivel y las modalidades de su endeudamiento externo, fueron el tema de un seminario conjunto del Centro Tepoztlán y el RIAL, llevado a cabo los días 7 y 8 de julio de 1983*.

A continuación se resume el resultado de un intenso y fructífero debate que tuvo como base documentos de la CEPAL, la UNCTAD y otros, y la experiencia de los participantes en sus esferas de estudio o de acción. Posteriormente se dará a conocer un documento más amplio.

I. NATURALEZA DE LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL

Sobre los orígenes y naturaleza de la crisis, se reconoció que, si bien ésta refleja muchas de las características de una fase recesiva del ciclo económico, particularmente severa y prolongada, contiene factores estructurales que la distinguen de la de los años treinta. En aquel tiempo, la gravedad de la situación coyuntural pudo superar-

*El Centro Tepoztlán, con sede en Tepoztlán, Morelos, México, es una institución que promueve la reflexión y el debate en torno a cuestiones fundamentales de la sociedad contemporánea, con énfasis en la forma cómo éstas afectan a América Latina, reuniendo para ello a personas provenientes de diversos países y de distintos sectores de la sociedad civil. El Programa de Estudios Conjuntos sobre la Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), con sede en la CEPAL, Santiago de Chile, es una asociación de centros latinoamericanos de investigación, interesados en el análisis de las relaciones externas de los países de la región. Participaron en la reunión, a título personal, Miguel Acevedo (México), Francisco Javier Alejo (México), Gerardo Bueno (México), Marcelo Diamand (Argentina), Esperanza Durán (México), Jorge González del Valle (Guatemala), Andrés Lara Rezende (Brasil), Carlos Massad (Chile), Eduardo Mayobre (Venezuela), Pablo Nogueira Batista Jr. (Brasil), Gert Rosenthal (Guatemala), Germán Seijas (México), Juan Tokatlian (Argentina), Luciano Tomassini (Chile), Víctor L. Urquidí (México) y Miguel S. Wionczek (México).

se, aun cuando con lentitud, dentro de un esquema mundial más simple que el actual, mediante políticas de estímulo a la demanda agregada implementadas por los países de mayor peso económico. En la crisis actual, los países industrializados de Occidente afrontan profundos problemas estructurales: caída de la productividad, la inversión y la rentabilidad; rezago tecnológico en sus sectores tradicionales; mayores costos de los programas de bienestar social. La carrera armamentista lleva a su vez a un aumento incesante del gasto público. Todos estos factores contribuyen a la inflación y a los déficit fiscales. La crisis energética, en sus dos etapas de 1974 y 1979-80, fue sin duda otro elemento de desequilibrio externo.

Desde los años cincuenta se había producido una expansión económica mundial sin precedentes. Sin embargo, al crearse el mercado de eurodólares, las estructuras creadas por la comunidad internacional para manejar la economía mundial en una época anterior fueron eclipsadas por mecanismos bancarios de carácter privado, que a los pocos años habrían de reciclar la segunda gran ola de liquidez internacional originada en los petrodólares.

La actual crisis internacional ha sido transmitida en todas direcciones a través de múltiples y complejos canales, debido al surgimiento de un mundo interdependiente y de una economía mundial altamente integrada. El carácter global de la crisis se pone de manifiesto al comprobar que no han escapado a ella los países de economía socialista. La mayor parte del Tercer Mundo, crecientemente integrado a la economía internacional, ha sido altamente vulnerable a la crisis en la medida en que, a diferencia de los años treinta, no ha estado en condiciones de desconectarse de la misma.

II. SU TRANSMISIÓN HACIA AMÉRICA LATINA

Las causas de los agudos desequilibrios latinoamericanos se remontan a fines de los años sesenta. En 1974, los países de la región importadores de petróleo sufrieron un nuevo y severo impacto negativo que, con la posterior baja de los precios de los productos básicos de exportación, dio lugar a un déficit sin precedente en la cuenta corriente de sus balanzas de pagos, no obstante sus mayores exportaciones de manufacturas. Los países latinoamericanos con excedentes de hidrocarburos, que sobre esa base emprendieron programas de expansión económica excesivos, generaron también déficit de pagos de gran magnitud, a pesar de su fuerte entrada de divisas petroleras. La sobrevaluación de sus monedas aceleró la demanda de importaciones y desestimuló las exportaciones no petroleras. Una nueva crisis dentro de la crisis sobrevino cuando los países latinoamericanos optaron por postergar los reajustes a corto plazo a cambio de incrementar sustancialmente su endeudamiento externo. Esto fue posible debido a la extraordinaria disponibilidad

de liquidez internacional prevaleciente al inicio de los años ochenta. No obstante, los incrementos de la tasa de interés hicieron especialmente gravoso este alivio coyuntural logrado en las cuentas externas.

Además de los factores externos que incidieron en la situación actual de América Latina, fueron responsables de ésta las insuficiencias o excesos de las políticas económicas seguidas durante el último decenio por varios países importantes de la región. El seminario tuvo oportunidad de examinar algunas experiencias políticas tanto expansivas como monetaristas y de apertura externa, y de reconocer la falta de coherencia, previsión y realismo que predominó en algunas etapas de la aplicación de esas políticas. El estudio comparativo de situaciones reales fue enriquecedor para la consideración de posibles alternativas.

La necesidad de apelar en mayor medida al esfuerzo interno —lo que en otros contextos se ha denominado austeridad— puede tener dos significados. El primero implicaría buscar el ajuste del sector externo a través de una política recesiva, con sus consecuencias sobre el empleo y el salario real, lo que comprometería la capacidad productiva y el potencial de crecimiento a largo plazo y pondría a prueba los límites de la tolerancia política y social de los países. El segundo requeriría poner en marcha un proceso de cambio a mediano plazo en los patrones de desarrollo, inversión, consumo e importaciones, utilizando criterios esencialmente selectivos, a fin de lograr un equilibrio en el sector externo minimizando su efecto negativo sobre el potencial de crecimiento de la economía.

III. LA ACCIÓN INTERNACIONAL DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS FRENTE A LA CRISIS

Las posibilidades de los países latinoamericanos de superar las dificultades económicas por las que atraviesan dependerá tanto de su capacidad para llevar a cabo un proceso interno de ajuste como de la reactivación de la economía mundial y de la voluntad política de los países industrializados para impulsar cambios en el sistema.

Los problemas que afligen a América Latina no son privativos de esta región sino que afectan igualmente a países de Asia y África, en mayor o menor medida. Las posibilidades de recuperación dependen, además de los cambios tecnológicos y de los ajustes que se realicen en el sistema financiero internacional, del mantenimiento de la interdependencia del sistema económico mundial y de la integración a éste de los países del Tercer Mundo, con base en sus propios intereses. A su vez, estos últimos, entre ellos los países latinoamericanos, deberían basar sus estrategias de inserción externa en una visión más global y en un conocimiento más profundo de los problemas de la economía mundial y de las políticas económicas de los países industrializados.

La situación actual está caracterizada por la incertidumbre sobre la evolución posible de la economía mundial y la perplejidad acerca de lo que habría que hacer frente a la crisis. Todo esto se ve agravado por una transición en la que no basta esperar el cambio del ciclo, sino que será necesario prever la evolución de la economía mundial: la tasa de crecimiento; los nuevos ajustes y cambios de estructura; las consecuencias de las nuevas tecnologías industriales tales como la microelectrónica, la biotecnología y otras; los nuevos patrones de empleo; la apertura de los mercados, etc.

IV. POSIBLES MEDIDAS ANTE LA EMERGENCIA

No obstante el peso que los factores estructurales tienen en la crisis, los problemas de tipo coyuntural que afronta la región, en particular en el campo financiero, merecen atención inmediata y específica.

Es claro que la mayoría de los países está ante un problema de liquidez y no de insolvencia, es decir, una situación de dificultad para afrontar el servicio de la deuda externa a corto plazo. Además, la caracterización del problema como de "insolvencia", aparte de que depende de la apreciación subjetiva de los medios financieros internacionales, es enteramente estática, pues suponiendo un grado razonable de flexibilidad por parte de los acreedores, toda situación es soluble mediante determinados ajustes dentro de cierto plazo. Es más, en algunos casos, con sólo seguir políticas congruentes, dichos ajustes no requerirían ser ni radicales ni instantáneos, o podrían evitarse casi del todo.

El seminario señaló posibles medidas encaminadas a tornar manejable el problema de la deuda y campos potenciales de cooperación regional latinoamericana:

1. Reprogramar el pago de las amortizaciones y, en la medida de lo posible, refinanciar los intereses de la deuda acumulada. Dentro de ciertos límites, este campo presenta oportunidades para la cooperación regional, sobre todo entre los cuatro principales países deudores (que abarcan el 70% de la deuda externa latinoamericana), en áreas de interés común como las siguientes: a) convenir en que las reprogramaciones no afecten el ya deteriorado nivel de ingreso por habitante de los países latinoamericanos; b) reducir el costo de las renegociaciones en términos de intereses y comisiones; c) dar mayor estabilidad a los refinanciamientos, prolongando los plazos de los arreglos respectivos.

2. Fortalecer y perfeccionar el papel de los organismos financieros internacionales. Los escasos recursos de que dispone el Fondo Monetario Internacional son insuficientes y pueden ser tardíos. La condicionalidad que el Fondo impone a los países no tiene suficientemente en cuenta los objetivos vinculados con sus perspectivas

de crecimiento y la expansión de sus exportaciones a mediano plazo y, por lo tanto, frustra los objetivos que su acción se propone. También habrá que incrementar los recursos y flexibilizar las políticas del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y los bancos subregionales de desarrollo, a fin de que desempeñen un papel similar al que cumplieron hasta 1975.

3. Empezar acciones adicionales encaminadas a ampliar los créditos disponibles para aliviar la situación de los países deudores, obteniendo a nivel político que los gobiernos y las autoridades monetarias de los países desarrollados ofrezcan respaldo efectivo a los bancos acreedores.

4. Incrementar la liquidez internacional, que ha venido disminuyendo desde 1981, mediante la emisión por el Fondo Monetario de cuotas adicionales de Derechos Especial de Giro.

V. LINEAMIENTOS PARA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO

Los arreglos de Bretton Woods preveían la posibilidad de aplicar medidas compensatorias a corto plazo (a través del FMI) y de financiar inversiones para fines de reconstrucción o desarrollo (a través del Banco Mundial), pero en ellos quedaron ausentes los mecanismos necesarios para atenuar fluctuaciones cíclicas o anormalmente intensas de las economías mediante crédito a mediano plazo. Aunque los créditos de proveedores han desempeñado un papel importante, era previsible que se hiciera sentir la necesidad de financiamiento a mediano plazo más estable.

Cuando en los últimos diez años se incrementó bruscamente la liquidez internacional, los organismos financieros internacionales fueron incapaces de captar o reciclar estos recursos en medida apreciable. La banca privada internacional cumplió esta función con flexibilidad, a veces excesiva, pero empleando principalmente criterios de corto plazo. Dados los elevados montos de la deuda externa, que se ha concentrado en los bancos privados y ha sido contratada a muy corto plazo, es urgente aumentar la participación de los organismos financieros internacionales en el financiamiento externo. En algunos casos pudiera ser aconsejable consolidar partes importantes de la cartera de préstamos de la banca privada internacional, pues ésta pudiera no estar en condiciones de volver a desempeñar el papel que tuvo en los años 1970. Otra vía podría consistir en la emisión de bonos y otros documentos de primera clase, transables en los mercados secundarios de capital, por parte de algunos países en desarrollo. Una tercera posibilidad consistiría en la creación en el FMI de una facilidad especial, con objeto de financiar la parte de los déficit de balanzas de pago atribuible a alzas de las tasas de interés que excedan los niveles tradicionales.

Además de mejorar los mecanismos financieros, y dado el obvio

vínculo entre deuda y comercio internacional, los países latinoamericanos requieren promover efectivamente sus exportaciones, lo que supone que los países industrializados reviertan sus tendencias proteccionistas.

Otra vía que debería ser explorada es un incremento selectivo de la inversión extranjera directa en América Latina, atendiendo a los intereses nacionales y regionales de desarrollo, en el marco de las políticas que al respecto establezcan los países.

Se señaló el debilitamiento que ha sufrido la integración económica regional y subregional. Sin embargo, las actuales limitaciones al sector comercial y financiero externo de los países latinoamericanos brindan una nueva oportunidad para dinamizar ese proceso. Debería buscarse así el fortalecimiento de la cooperación económica regional, no sólo a través de las instituciones regionales o subregionales existentes, sino también mediante otras formas heterogéneas y heterodoxas de cooperación entre dos o más países.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La respuesta de América Latina ante la crisis supone una presencia activa, concertada y selectiva de los países de la región en el plano de las relaciones económicas internacionales. Exige también la formulación de políticas económicas internas tendientes a restablecer y preservar el potencial de crecimiento de los países con base en un mayor esfuerzo interno, pero sin dejar de abrir en forma conveniente sus economías al cambiante contexto internacional que pueda prevalecer en los próximos años.

Se evidencia además la necesidad de que los sectores público y privado de los países latinoamericanos promuevan un más amplio intercambio de información, análisis más equilibrados y debates públicos en torno a las causas, naturaleza y posibles soluciones de la crisis, con particular referencia a la reprogramación de la deuda externa.

Todo lo anterior plantea a los países el formidable desafío político de alcanzar un mayor grado de consenso que en el pasado. Debiera salvarse la amplia brecha que con frecuencia existe entre el dinamismo y la complejidad de los problemas y la comprensión que de ellos se tiene en los distintos niveles técnicos, políticos y de opinión pública. La sociedad civil tiene sin duda una responsabilidad que cumplir en este acercamiento y posee capacidad para desempeñarla; es necesario, sin embargo, que se le abran posibilidades más amplias para prestar su concurso efectivo.