

Culpas comunes - soluciones conjuntas. Respuestas imaginativas pero realistas

Manuel Ulloa

Manuel Ulloa: Ex premier y ex ministro de Economía del Perú.

El problema de la crisis económica y financiera que venimos sufriendo desde hace tres años amenaza convertirse en una verdadera catástrofe regional. Pienso que ningún país escapa ni escapará a las consecuencias de esta crisis si no actuamos resuelta y coordinadamente.

Establezcamos una premisa que creo justa y válida. La responsabilidad de la crisis, en el mejor de los casos, es compartida. Admito la opinión de que hay una mayor responsabilidad de parte del sector bancario internacional, de los organismos multilaterales y de los gobiernos de los países desarrollados.

Hechos positivos y negativos

Esta premisa se funda en hechos positivos y negativos. Entre los primeros, podemos citar el reciente reconocimiento a la trascendencia política, económica y cultural de la América Latina. La importancia de su población, 325 millones de habitantes, de sus recursos naturales, su creciente estabilidad política, la falta de prejuicios raciales y religiosos, entre muchas otras cosas, comparan favorablemente con las realidades de Asia y África.

Nuestra posición geográfica, vecinos a los Estados Unidos, la primera potencia mundial, crea vínculos y expectativas que poco a poco han ido alimentando una inevitable interdependencia. Para el Japón y para el Sudeste asiático somos también un mercado promisorio y nos une el gran Océano Pacífico que es, sin duda, camino obligado de las civilizaciones futuras de ambas áreas. Si bien Europa está más distante a nosotros y más próxima a Asia y a África, no se puede ignorar la influencia que tuvieron y las huellas que dejaron los procesos de colonización y mestizaje en los que España y otros países europeos participaron en forma significativa, y el muy importante rol contemporáneo que tienen en nuestro desarrollo político, social y económico.

Otros aspectos positivos en las raíces de la crisis son la revolución de las comunicaciones y de las expectativas, el fortalecimiento y desarrollo de los procesos y de los regímenes democráticos, que traen consigo enormes presiones sociales y reclamos de justicia para crear condiciones de vida compatibles con la dignidad humana y con la libertad.

El mundo desarrollado ha alentado y alienta estos procesos y conoce perfectamente las consecuencias políticas, sociales, económicas y financieras que ellos generan.

Entre los aspectos negativos, y por los que deben asumir sus propias responsabilidades los países desarrollados y el sistema bancario internacional, está la poca prudencia y perspectiva económica con que han manejado la enorme riqueza y liquidez que surge de la revolución petrolera y del reciclaje de este torrente de fondos que ingresan al mercado financiero desde principios de la década del 70. Los gobiernos de aquellos, por su parte, no sólo no coordinaron y vigilaron las acciones de los mercados bancarios y financieros, sino que participaron también en la promoción de sus propios intereses en esta alegre caravana financiera que hoy está perdida en el desierto y que no sabe cómo llegar a puerto ni cómo evitar que sus filias queden raleadas en el largo y penoso trayecto que significa la búsqueda de una adecuada solución.

No olvidemos tampoco los compromisos incumplidos de ayuda internacional, aquel 1% del producto bruto interno de los países ricos que se debía destinar a programas de ayuda para promover el desarrollo de nuestros países y hasta ahora no se ha cumplido.

Por nuestro lado, **hemos administrado bastante mal los recursos, no hemos previsto hasta las últimas consecuencias la significación de cuantiosos déficits fiscales y de un irresponsable endeudamiento. Al recurrir al dinero fácil no analizamos su costo ni la rentabilidad de los usos a los que dedicábamos. No sólo no hemos sido severos en la administración de los recursos que adquiríamos, sino que ha habido despilfarro, burocratismo y muchas veces desperdicio en el manejo de los fondos públicos y de esta inmensa deuda que hoy día no podemos pagar; canalizada principalmente a través de ineficientes y mal controladas empresas y proyectos públicos.**

Por seguir políticas pseudo-nacionalistas y por alimentar infantiles tabúes, hemos rechazado y desalentado nuestra inversión privada y la extranjera cuando era necesaria y posible, prefiriendo el endeudamiento y marginando, en muchos casos, a los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, para preferir a los proveedores menos exigentes y muchas veces perturbadores de gobiernos y de instituciones.

No anticipamos tampoco la gravedad de la crisis, resultante de equivocadas políticas seguidas por los Estados Unidos y los países europeos en las últimas décadas; la inflación mundial, el desempleo en los países desarrollados y las drásticas medi-

das que ellos debían y podían tomar para sanear sus economías y recuperar el rol predominante que han mantenido y mantienen en la escena mundial, provocando recesiones internas y en el comercio internacional.

Resumiendo, hemos tratado de hacer demasiado en muy corto plazo, administrando mal y con pobrísima planificación, alentados desde fuera por la falsa ilusión de que esta bonanza era permanente.

Un endeudamiento sin precedentes

Pero volvamos a los hechos. Debemos 325,000 millones de dólares y, quizás con la excepción temporal de Colombia y Paraguay, ninguno de los otros países puede asumir normalmente el pago de los compromisos adquiridos. Desde agosto del año pasado, frente a la cadena de moratorias de facto que inició México, todos los países afectados han recurrido a instituciones como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano, a los bancos acreedores y a los gobiernos con quienes estamos endeudados para negociar precipitadamente cualquier tipo de acuerdo que permitiera evitar la insolvencia de nuestros países, el colapso del sistema bancario y financiero internacional y el agravamiento de la crisis de los países desarrollados.

Los acuerdos que se han firmado son casi todos inaceptables e inoperantes desde el punto de vista de los países deudores. El hecho de que no estemos pagando la deuda no quiere decir que la estamos disminuyendo; por el contrario, los nuevos arreglos la encarecen, la aumentan e introducen algunos elementos de ajuste fiscal, económico y social que son inaceptables y que no solucionan el problema de fondo, porque obligan en el futuro inmediato a una disminución del producto bruto y de la inversión de todos los países afectados, de los ingresos de las clases trabajadoras, trayendo consigo desempleo, miseria y angustia que producirán cambios violentos en la situación política e institucional de nuestros países.

Hay que reconocer al hablar de este tema que, sin excepción, los países latinoamericanos han respondido a la crisis con seriedad y con un claro propósito de cumplir sus compromisos y de subsanar las equivocaciones y errores cometidos por nosotros y que nos llevaron a la situación en que nos encontramos ahora.

Pero no se trata solamente del problema de pagar la deuda. La crisis de la región ha recortado en forma dramática e injustificada los recursos necesarios para nuestro comercio internacional y para el crecimiento de nuestras economías. Tenemos, además, que hacer frente a la ola de proteccionismo que recorre a los países desarrollados y que perjudica gravemente los esfuerzos que se hacen para aumentar las exportaciones de la región.

Si queremos crecer un mínimo de 2.5% anual, en términos de producto bruto interno, América Latina necesita en los próximos dos años, aproximadamente,

70,000 millones de dólares de nuevos fondos. En las circunstancias actuales, ¿puede alguien creer que esto sea posible? Los flujos bancarios y financieros crecieron en la última década a un ritmo de 21% al año. Los observadores más optimistas creen que podría mantenerse un ritmo de crecimiento en el futuro entre 7 a 10% anual, **siempre y cuando** se resuelva el problema de la deuda actual y se den especiales incentivos a los bancos e instituciones financieras para seguir prestando. Se reconoce, en forma unánime, que un flujo de recursos de esa magnitud supone un aumento muy grande en los créditos oficiales de gobierno y un radical aumento de los volúmenes de financiación provenientes del Banco Mundial, del Banco Interamericano y de sus filiales de inversión.

Todo esto requiere un aumento en el volumen y valor de nuestras exportaciones, para lo que necesitamos, además de dinero inmediato, un aumento en los precios de las mismas, lo que presupone una recuperación en la economía de los países desarrollados que ahora no parece tan vecina; un mantenimiento o una reducción de las tasas de intereses actuales, que a juzgar por las últimas informaciones no sólo no se producirían, sino que éstos probablemente aumentarían en el corto plazo. Vale la pena anotar que los precios del petróleo juegan en estas hipótesis un rol ambivalente; si suben o bajan favorecen a unos cuantos países pero perjudican a muchos otros en sus posibilidades de recuperación.

Como vemos, la situación no es sólo grave y angustiosa sino que las perspectivas de una solución integral a corto plazo parecen especialmente confusas y desalentadoras.

La crisis no se va a resolver sola. Tienen que manejarla sus protagonistas.

Debemos desarrollar estrategias serias

Ya vemos que los acreedores se reúnen, analizan y discuten entre ellos la estrategia a seguir con nosotros y, si bien negocian bilateralmente, estas negociaciones tienen comunes denominadores que han sido preestablecidos en sus cónclaves.

Nosotros debemos hacer lo mismo, **debemos desarrollar estrategias serias pero acordes con nuestra realidad y con ciertos objetivos políticos y sociales.** Podemos y debemos seguir discutiendo bilateralmente porque las circunstancias así lo exigen, pero los criterios deben ser comunes y **por encima de todo debe haber la firme determinación de no aceptar fórmulas incompatibles con nuestro propósito de desarrollo y de justicia en democracia.**

Se habla, con razón, que así como la década del 70 fue de endeudamiento, la década del 80 debe ser de inversión. Pero sería ingenuo creer que puede haber inversión local si no hay paz social, justicia y crecimiento de nuestra riqueza y esto no es posible en la miseria y en el desorden. No puede haber tampoco inversión extranjera compatible con el interés nacional mientras el problema de la deuda no esté resuelto en forma convincente y acorde con los intereses de ambas partes, mientras

existan serias dudas sobre la estabilidad social y política de la región y de los sistemas democráticos que tan laboriosamente estamos construyendo.

Evolución de la deuda

Algunas cifras recientemente divulgadas pueden ser útiles para ilustrar la evolución del problema. Al comienzo de la década del 70, nuestra región adeudaba 20,736 millones de dólares. Sólo el 12% de la producción total de la región. Además, una parte significativa de ese endeudamiento se había obtenido en las instituciones multilaterales de crédito. Solo el 16% se adeudaba a los bancos y un 19% a los proveedores. A partir de 1975, por las razones mencionadas antes, la situación experimenta importantes modificaciones. En ese año la deuda ya superaba los 59,000 millones de dólares, equivalente a un crecimiento de 184% con relación a 1970. En términos per cápita, había pasado a significar 189 dólares frente a 75 dólares en 1970 y 34 dólares en 1960.

En 1980, la deuda ya ascendía a 160.000 millones de dólares y su estructura había cambiado radicalmente, adeudando a bancos y proveedores el 62,5% de ella. En términos per cápita, de 1975 a 1980 la deuda había subido de 189 a 444 dólares.

Ya sabemos ahora que en 1983 la deuda se ha duplicado desde 1980 y por lo tanto el endeudamiento per cápita ha seguido el mismo ritmo de endeudamiento.

La América Latina, más o menos, exporta 100,000 millones de dólares al año. Sólo el pago de los intereses, a los costos actuales, compromete aproximadamente el 50% de dichas exportaciones. Si se tratara de cumplir con las amortizaciones, de acuerdo con los calendarios pactados, el total de las exportaciones no alcanzaría para cumplir con el servicio integral de la deuda.

Pero lo que es más grave es que, por las circunstancias antes mencionadas - a pesar del gigantesco endeudamiento -, la riqueza de la región no ha aumentado sino disminuido en los últimos años y las perspectivas para 1983 y 1984 sugieren un nulo crecimiento.

Un factor que no he mencionado hasta ahora, que es difícil de cuantificar pero que indudablemente existe y juega un rol relativamente importante hasta que no se encuentre una solución equitativa y a largo plazo, es la continua fuga de capitales de todos los países en crisis. A pesar de los ajustes en los programas monetarios, la resultante contracción de liquidez y las medidas tomadas por los distintos gobiernos para controlar el éxodo de capitales, no hay duda de que este proceso continúa y mientras no se restablezca la confianza en la estabilidad económica, social y política de nuestros países será muy difícil evitar este fenómeno, que agrava aún más la situación descrita.

¿QUE ALTERNATIVAS TENEMOS?

Frente a este sombrío panorama, debemos preguntarnos qué alternativas tenemos. Creo que podría haber tres, que serían las siguientes:

1. Una pasiva, que supondría seguir con las fórmulas actuales y con el tipo de acuerdos que se están celebrando con el Fondo Monetario, bancos acreedores, gobiernos e instituciones multilaterales.

Esta alternativa significa seguir con crisis periódicas, con renegociaciones frecuentes, y su funcionamiento está totalmente condicionado a la recuperación no sólo de la economía norteamericana, sino de todos los países de la OCDE.

Este curso de acción nos permite asegurar que ninguno de los principales países deudores se recuperará realmente antes de 5 ó 7 años, que vivirán en un clima de permanente inestabilidad, con posible inflación aguda y con fuertes tensiones, en el mejor de los casos, por políticas y sociales. Habría penuria para conseguir nuevos recursos y sería virtualmente imposible contar con ahorro interno o externo para financiar un desarrollo mínimo.

2. La alternativa optimista imagina una gran crisis, Brasil o México, que resultaría en una reestructuración de la deuda con un mínimo de 5 años de gracia y con 20 ó 30 años para su cancelación, y la reducción de los intereses pactados a la mitad de su costo actual.

Las ventajas de un arreglo semejante son obvias. El permitiría nuevos flujos de recursos, tanto financieros como de inversión, en volúmenes importantes que garantizarían crecimiento y estabilidad gradual que evitaría conmociones sociales y políticas.

Este tipo de solución conllevaría la contrapartida de programas de ajuste o estabilización graduales que permitirían un control efectivo de la inflación.

Tendrían que ir aparejados con un estricto control del endeudamiento externo de parte de nuestros países, con el establecimiento de criterios de selección y planificación para nuevos proyectos e inversiones que permitan un eficiente uso de los recursos a obtener. Implicarían también un redimensionamiento de la actividad estatal" para adecuarla a la realidad financiera y administrativa de nuestros respectivos países.

Esta alternativa no sólo fomentaría el ahorro interno, sino también la creación y desarrollo de mercados de capital internos, subregionales y regionales, reduciendo la dependencia actual de los mercados bancarios y financieros de los países industrializados.

En semejante perspectiva, podríamos confiar en una más rápida recuperación de la economía mundial y en el saneamiento efectivo del sistema bancario y financiero internacional.

Finalmente, impulsaría la consolidación y el desarrollo de sistemas democráticos y de instituciones mucho más sólidas en toda la región.

Sin embargo, creo que esta alternativa optimista es difícil que se de en las circunstancias actuales. Ella presupone decisiones políticas y económicas de parte de los países de la OCDE, especialmente Estados Unidos, que me parecen casi imposibles de obtener. Tenemos fresco el recuerdo de las dificultades para aumentar las cuotas del Fondo Monetario, del fondo de emergencia y de los capitales y recursos del Banco Mundial y del Banco Interamericano.

Este tipo de solución tendría que generalizarse a la deuda de todo el Tercer Mundo y de los países socialistas y crearía precedentes peligrosos e indeseables para el sistema bancario internacional y para los países industrializados.

Además, los bancos tendrían que pagar una cierta cuota del costo de esta solución y ello crearía problemas para obtener nuevos recursos y el flujo de fondos para nuestro desarrollo.

En la medida en que los gobiernos de la OCDE tuvieran que generar importantes recursos para adoptar esta alternativa, se crearían presiones inflacionarias que podrían abortar o disminuir el ritmo de recuperación de la economía mundial, atentando así contra los objetivos buscados.

3. Una opción realista podría ser una mezcla de las dos anteriores e incorporar algunos elementos originales que facilitarían una aceptación.

En primer lugar, los acuerdos de estabilización con el Fondo Monetario tendrían que ser revisados para darle una mayor gradualidad y para evitar que ellos produzcan desempleo masivo y contracciones económicas violentas.

Simultáneamente, la deuda tendría que pactarse a plazos más largos, 10 ó 15 años, y el pago de la misma y el monto de los intereses estaría condicionado a escalas de precios y/o volúmenes de exportaciones que se determinarían en cada caso, a la garantía de la disponibilidad de nuevos recursos para la inversión o financiamiento y a la eliminación de medidas proteccionistas de parte de los países industrializados.

Debería ser posible, a través de estos mecanismos, garantizar un crecimiento mínimo de nuestras exportaciones y un saldo positivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Todo esto tendría como objetivo reducir sustancialmente el porcentaje que se dedica de nuestras exportaciones al servicio de la deuda.

Por nuestro lado, tendríamos que adoptar políticas más abiertas para atraer la inversión extranjera cuando fuera necesaria. Significaría la adopción de políticas

fiscales y de control de la inversión pública y de las empresas del Estado, que permitiría tener la seguridad de que no se repitiera lo ocurrido en la década del 70.

Esta opción también supone un aumento sustancial en los recursos y flujo del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de los créditos de exportación de gobierno a gobierno.

La ventaja de una semejante alternativa sería, entre muchas otras, compartir el costo de esta opción entre todos los protagonistas de la crisis y producir condiciones favorables a la evolución de nuestro comercio, ya que el aumento de nuestras exportaciones en su volumen y en sus precios, permitiría establecer un fondo de rescate que funcionaría a partir de cierto nivel, para acelerar el pago de la deuda y ofrecer intereses compensatorios a los mínimos que se pactasen, pero que sólo se pagarían con el aumento de la riqueza que se produjese como resultado de las políticas adoptadas.

He querido presentar un análisis rápido sobre el problema de la crisis de la deuda latinoamericana y sus implicaciones, examinando opciones y sugiriendo caminos. Lo que es urgente es no soslayar la gravedad de la crisis, coordinar entre nuestros países criterios que permitan ampliar puntos de vista y posiciones para las negociaciones bilaterales. Para esto debería formarse un comité asesor para los países latinoamericanos en el manejo de su deuda externa.

Es necesario actuar rápida y constructivamente para evitar daños mayores y hacer un gran esfuerzo para educar a la opinión pública de los países industrializados y de los países del Tercer Mundo sobre la gravedad de la situación actual y la importancia que tiene el tratar de encontrar muy pronto soluciones imaginativas, pero realistas, que permitan superar una de las más graves crisis que nos ha tocado vivir y que afecta el presente y el futuro de nuestros pueblos.