

MESA REDONDA SOBRE ASUNTOS MONETARIOS, FINANCIEROS
Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS

27 - 29 de febrero de 1984

PROPUESTAS DE SANTIAGO

Nos hemos reunido en Santiago en medio del actual debate sobre si se ha logrado conjurar la amenaza de una crisis financiera de alcance mundial.

Es evidente que, si bien se han logrado avances apreciables sin que se haya producido el temido rechazo de la deuda, el eventual peligro de una crisis financiera no ha desaparecido por completo y, en algunos casos, el "ajuste" se ha logrado a expensas de un costo humano muy elevado.

La recuperación económica mundial es aún inestable. El problema de la deuda sólo se ha diferido postergando los compromisos actuales a cambio de pagos mayores en el futuro. Para los países en desarrollo el ajuste ha tenido un costo particularmente alto expresado en caída de la producción, contracción del empleo y crecientes niveles de pobreza. Después de todo, en algunos países las tasas de desempleo han sobrepasado el 30%, los salarios reales han bajado hasta un tercio de su valor y el ingreso per cápita ha disminuido en más de la mitad de los países en desarrollo. Ciertamente éstos no son índices muy alentadores de un ajuste exitoso. Los países industrializados comparten costos innecesarios similares que se manifiestan en su propia caída de la producción y de los niveles de empleo. El mundo aún espera encontrar un tipo de proceso de ajuste que fortalezca la recuperación económica global de manera generalizada y reduzca el costo del ajuste para cada país.

En este marco hemos examinado cuidadosamente el alcance global, la naturaleza exacta y los mecanismos concretos para un ajuste exitoso y hemos llegado a algunas conclusiones generales.

Naturaleza del proceso de ajuste

Para que el ajuste tenga éxito es preciso lograr un nivel y crecimiento satisfactorios de la actividad interna, así como el equilibrio externo. Si bien es muy importante restablecer un equilibrio externo viable, constituye una falta de sentido de la responsabilidad y es a la vez políticamente peligroso tratar de lograrlo a expensas de una disminución marcada de los niveles internos de producción y empleo. El ajuste no debería ser sinónimo de políticas de austeridad sino de políticas destinadas a recuperar la prosperidad.

Por lo tanto, es preciso que los instrumentos de política para el ajuste sean expansionarios en lugar de ocasionar una contracción. Es preferible la expansión de las exportaciones que la reducción de las importaciones. Cualquier medida de control de la demanda a corto plazo debe ser acompañada de grandes inversiones en el incremento de la oferta. Nunca debería sacrificarse el desarrollo de los recursos humanos para obtener ventajas de corta duración en la producción material. Asimismo, el proceso de ajuste debería tener alcance global a fin de que las políticas expansionarias de algunos países no fracasen por las políticas deflacionarias de los demás.

Corresponsabilidad en el proceso de ajuste

Todas las partes deben aceptar su corresponsabilidad en la actual crisis financiera y económica, así como la necesidad de realizar un ajuste. La carga de éste, que actualmente recae más que nada en los países en desarrollo, debe ser compartida por los países industrializados, por el sistema bancario privado y por las instituciones financieras multilaterales. Al aceptar este criterio el diálogo actual se libera de acaloradas polémicas y se convierte en el medio más provechoso para estudiar propuestas prácticas a través de las cuales se puede compartir la responsabilidad del ajuste y hacer más llevadera la carga que él entraña.

Condicionabilidad

Es evidente que en muchos países la necesidad de ajuste es una necesidad interna y no tan solo una carga impuesta por la comunidad internacional. En realidad, todo país que necesite realizar un proceso de ajuste debería formular su propio conjunto de medidas -teniendo presentes las circunstancias externas y sus propios objetivos sociales internos- lo que habrá de permitir restablecer una situación de balance de pagos sustentable, mantener altos niveles de producción y empleo y proteger cabalmente el desarrollo de sus recursos humanos. El papel de las instituciones internacionales consiste en ayudar a formular programas coherentes y eficaces, como asimismo en garantizar que los distintos programas sean compatibles entre sí. Si los países no pudiesen llegar a un acuerdo con los financistas externos cuando hayan formulado estos conjuntos de medidas, habría razón para una verdadera preocupación internacional y necesidad real de cambio en la condicionabilidad de los acreedores. Hasta ahora al menos, muchos países no han elaborado alternativas viables y bien concebidas.

Pensamos que también deben diseñarse mecanismos para dar posibilidades al FMI (y otras instituciones) de lograr ajustes por parte de los países superavitarios a fin de reducir la desproporcionada carga que hoy pesa sobre los países deficitarios, y también a fin de cumplir con su principal responsabilidad: "Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir de ese modo al fomento y mantenimiento de altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y al desarrollo de los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica". (Convenio Constitutivo del FMI, artículo 1, inciso ii.)

Corresponsabilidad en el proceso de ajuste

Todas las partes deben aceptar su corresponsabilidad en la actual crisis financiera y económica, así como la necesidad de realizar un ajuste. La carga de éste, que actualmente recae más que nada en los países en desarrollo, debe ser compartida por los países industrializados, por el sistema bancario privado y por las instituciones financieras multilaterales. Al aceptar este criterio el diálogo actual se libera de acaloradas polémicas y se convierte en el medio más provechoso para estudiar propuestas prácticas a través de las cuales se puede compartir la responsabilidad del ajuste y hacer más llevadera la carga que él entraña.

Condicionalidad

Es evidente que en muchos países la necesidad de ajuste es una necesidad interna y no tan solo una carga impuesta por la comunidad internacional. En realidad, todo país que necesite realizar un proceso de ajuste debería formular su propio conjunto de medidas -teniendo presentes las circunstancias externas y sus propios objetivos sociales internos- lo que habrá de permitir restablecer una situación de balance de pagos sustentable, mantener altos niveles de producción y empleo y proteger cabalmente el desarrollo de sus recursos humanos. El papel de las instituciones internacionales consiste en ayudar a formular programas coherentes y eficaces, como asimismo en garantizar que los distintos programas sean compatibles entre sí. Si los países no pudiesen llegar a un acuerdo con los financistas externos cuando hayan formulado estos conjuntos de medidas, habría razón para una verdadera preocupación internacional y necesidad real de cambio en la condicionalidad de los acreedores. Hasta ahora al menos, muchos países no han elaborado alternativas viables y bien concebidas.

Pensamos que también deben diseñarse mecanismos para dar posibilidades al FMI (y otras instituciones) de lograr ajustes por parte de los países superavitarios a fin de reducir la desproporcionada carga que hoy pesa sobre los países deficitarios, y también a fin de cumplir con su principal responsabilidad: "Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional y contribuir de ese modo al fomento y mantenimiento de altos niveles de ocupación y de ingresos reales, y al desarrollo de los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica". (Convenio Constitutivo del FMI, artículo 1, inciso ii.)

Financiamiento y ajuste

Un ajuste que implique expansión de las exportaciones y capacidad de sustitución de importaciones, y no dependa exclusivamente de la restricción de la demanda, necesariamente exige algún tiempo y debe contar con el apoyo de corrientes de financiamiento de mediano plazo. Además, para que los sacrificios puedan mantenerse dentro de los límites de la tolerancia social y política, resulta esencial un considerable aumento del financiamiento externo -no a modo de sustituto de cambios en la política interna, entre ellos la movilización del ahorro interno como fuente principal de financiamiento para la inversión, sino como medio para asistir a los responsables de la difícil y poco envidiable tarea de realizar los ajustes estructurales necesarios para restablecer el equilibrio externo con un alto nivel de actividad interna.

Dentro de este espíritu, consideramos varias propuestas prácticas. Aquí se mencionarán algunas de las más importantes entre ellas.

Mayor capacidad para el FMI

El FMI precisa de recursos considerablemente más amplios que los actuales para poder desempeñar un papel más activo en el proceso de ajuste, y para poder otorgar mayores plazos y más holgura a los países para que éstos ajusten sus políticas en forma expansionaria. Las actuales restricciones de los recursos del FMI son responsables en parte de los breves períodos de ajuste y por consiguiente de las políticas de deflación por intermedio del manejo de la demanda, por cuanto no se cuenta con suficiente financiamiento de mediano plazo como para permitir concentrarse en la expansión de la oferta. En consecuencia, creemos que el corolario lógico de procurar un equilibrio externo con altos niveles de actividad interna consiste en aumentar considerablemente los recursos de que actualmente dispone el FMI -tal vez duplicando su monto actual. Dicha expansión debería ir acompañada por cambios en materia de condicionalidad y programas de ajuste, según lo propuesto en el presente documento.

Asignación de DEG

Actualmente las reservas de muchos países resultan insuficientes. El coeficiente de reservas en relación con las importaciones de los países en desarrollo importadores de capital ha disminuido de 39% en 1972 a 25% en 1983. La insuficiencia de las reservas es uno de los factores que impide restablecer la solvencia de dichos países, y así contribuye a aumentar sus costos por concepto de importaciones y a perpetuar las presiones derivadas de una excesiva deflación de la demanda en muchos países deudores. Sería más conveniente para todos los países interesados si una parte considerable de la necesaria recuperación de las reservas pudiera lograrse en forma inmediata, sin necesidad de transferencia de recursos reales ni de nuevos préstamos internacionales. Dicho objetivo podría alcanzarse mediante una importante asignación de DEG. Los

argumentos en favor de dicha asignación merecen una consideración seria en las actuales circunstancias, en las que han aflojado las presiones inflacionarias, ha disminuido la liquidez internacional, y los países en desarrollo importadores de capital requieren un aumento inmediato de sus activos de reserva sin tener que pagar un precio político y social inaceptablemente alto por su adquisición.

Dando por supuesta una expansión del comercio mundial de 4% anual, y la correspondiente expansión de la necesidad de reservas internacionales, podría incorporarse un aumento anual de alrededor de 16 mil millones de DEG sin consecuencia inflacionaria alguna. Recomendamos que una parte importante de esta expansión de la necesidad mundial de liquidez no inflacionaria sea absorbida en los próximos años mediante nuevas asignaciones de DEG. Proponemos que dichas asignaciones alcancen al menos 10% de las actuales cuotas del Fondo, con alguna concentración en el principio, de modo que los países en desarrollo puedan tener acceso a un monto limitado de liquidez no sujeta a condicionalidad, además de a las reservas condicionales del Fondo.

Servicio suplementario de la AIF

La imposibilidad de negociar una reposición de la AIF en montos reconocidos como necesarios por todos los países donantes, con una sola excepción, tendrá un profundo efecto negativo sobre las perspectivas de los países de menores ingresos. El monto negociado en enero de 1984 es, en términos reales, alrededor de la mitad del obtenido en el sexto período de reposición, en circunstancias que la población de los países receptores casi se ha duplicado, al incluirse entre ellos a China.

Sugerimos la creación de un fondo especial, de un monto inicial de 2.25 mil millones de dólares (de acuerdo con lo sugerido por los representantes de la AIF) que funcione en forma paralela a la AIF.

El problema de la deuda

En cierto sentido este problema es una secuela de la recesión mundial y de las elevadas tasas de interés sin precedentes anteriores. Como resultado de estos fenómenos, la concesión y la obtención de préstamos en el decenio de 1970 fueron excesivas. El hecho de que el tipo de interés sobre la deuda existente haya sido en gran medida "flotante" ha contribuido en forma importante al aumento de la deuda.

El actual problema de la deuda literalmente se alimenta de sí mismo. Se están consiguiendo más y más préstamos para pagar las elevadas tasas de interés de la deuda anterior, lo que a su vez intensifica la demanda de fondos disponibles para préstamos y prolonga la vigencia de las elevadas tasas de interés. Desde el punto de vista de todos los interesados, es necesario tratar de llegar cuanto antes a una solución que sea lo más justa posible para todos los interesados y que vaya en beneficio de la economía mundial. Esto sugiere que:

- la actual reprogramación especial del servicio de la deuda país por país ha sido útil pero no aborda el problema básico, y a menudo eleva el costo total de la deuda;
- ha de preferirse una solución convenida, negociada entre los países (desarrollados y en desarrollo) y los bancos, la que podría considerar los siguientes elementos: i) propuestas para lograr una reducción mundial de los tipos de interés; ii) planes de estabilización del pago de intereses que den por resultado fechas variables de vencimiento; iii) un plan que limite el servicio total de la deuda a un porcentaje de los ingresos de exportación o de su PNB.

En este contexto deseamos apoyar las propuestas pertinentes contenidas en el Plan de Acción de Quito, aprobado por la Conferencia Económica Latinoamericana en enero de 1984. Asimismo, nos proponemos examinar detalladamente la cuestión de la reestructuración de la deuda en nuestra próxima reunión, que se celebrará en Viena en septiembre de 1984.

Estas son sólo algunas de las propuestas que hemos considerado. Existen muchas otras y se pueden identificar más, pero lo que necesitamos en la actualidad no es una identificación detallada de las propuestas prácticas sino algunas firmes decisiones de adoptar por lo menos unas pocas medidas concretas, por modestas que sean. Esto constituirá un triunfo del análisis razonado y del diálogo responsable y generará el impulso necesario para introducir un cambio constructivo. Es con ese ánimo que recomendamos estas propuestas a la atención de la comunidad internacional.