
VISION GLOBAL DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

PARA AMERICA LATINA

Entrevista con el DR. LEON BENDESKY, Investigador del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano (CEMLA) y Profesor del Post grado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

INVE: Como definiría usted, lo que es el Ajuste Estructural, cual es su característica principal.

LEON BENDESKY: Hoy el Ajuste Estructural promovido en América Latina, tiene que ver fundamentalmente con algunas nociones como son: la adecuación de los precios relativos, que tiene relación con como fijar precios para los productos comerciables y no comerciables, lo cual afecta dos variables muy importantes en la economía que son los salarios reales y las tasas de interés. Por otro lado, se relaciona también con la liberalización interna de los mercados; por un lado, de manera muy clara, la liberalización de los mercados financieros, que tiene que ver con la fijación de la tasa de interés y con el funcionamiento de los sistemas bancarios. Después hay otro elemento de estabilización interna relacionado con la readecuación de las finanzas públicas, redu-

ciendo la intervención estatal en la fijación de precios, subsidios, reordenando el gasto, aumentando los ingresos. Por otra parte está la liberalización del comercio exterior, en donde se intenta promover la productividad y la competitividad de, principalmente, la industria manufacturera en América Latina, por medio de la apertura al comercio y la reducción de las barreras arancelarias y también el fomento a la inversión extranjera directa, para conseguir más entrada de capital.

Buena parte de este Ajuste Estructural, del que ahora se habla en América Latina, tiene que ver con el manejo de la Balanza de Pagos; o sea, por un lado, el ajuste en la cuenta comercial, y por otro lado, el ajuste de la balanza de capitales; lo cual lleva a otro asunto polémico del Ajuste Estructural que es como lograr el financiamiento para la recuperación económica en América Latina.

Un superavit comercial implica un financiamiento en divisas en una situación en que hay una severa restricción de divisas. El financiamiento externo es un financiamiento

restringido y por lo tanto un aspecto que se destaca en el Ajuste Estructural, es lograr aumentar los niveles de ahorro interno en América Latina y su utilización por medio de políticas que sean, en este sentido, coherentes y que permitan un aumento de la inversión en la región. Entonces, la coherencia misma de la política Económica es vista en el marco de este así llamado Ajuste Estructural, que intenta fomentar las fuerzas del mercado para la adecuación de la actividad económica en la región. Muchos de estos puntos son obviamente controvertibles y lo que habría que destacar es, por un lado, que la noción de Ajuste Estructural no corresponde estrictamente a una noción de cambio estructural, y ahí parece haber todavía una falta de definición en los programas que se aplican, de como se relaciona el ajuste de las estructuras así consideradas, con un cambio estructural; noción que sigue siendo crucial para el fomento del crecimiento en la región y que tiene que ver con lo que ahora se considera Ajuste Estructural y la noción de un cambio estructural como había sido desarrollado en América Latina, principalmente a través de los trabajos de la CEPAL durante los años 50 y 60. Hay que reconocer entonces que hay nociones distintas de ajuste y cambio estructural hoy en América Latina, de lo que constituía la teoría estructuralista anteriormente.

INVE: Qué objetivo persigue el ajuste.

LEON BENDESKY: Creo que es necesario decir que el ajuste hoy en América Latina, ha diferencia de otros ajustes por los que ha pasado la región, está vinculado estrechamente con la situación de alto endeudamiento

externo.

Se hace difícil separar las políticas de ajuste, la noción del ajuste, el marco teórico y la filosofía económica del ajuste, con el hecho de que tienen que hacerse fuertes pagos al exterior por concepto de la deuda, en una situación en la que el endeudamiento se ha hecho crecientemente conflictivo, tanto la negociación con los acreedores, como por la situación interna de deterioro en las propias economías deudoras. Entonces, uno de los objetivos del ajuste está claramente relacionado con la necesidad de pagar la deuda, y de alguna manera los objetivos del ajuste, cuando menos en la forma como se plantean, están relacionados con la necesidad de restaurar las posibilidades de crecimiento económico en la región; cuestión que hasta ahora parece estar intrincada con el primer objetivo de el servicio de la deuda. Creo que en la evolución del conflicto de la deuda en América Latina, es observable el hecho de que hay un reconocimiento de la inconsistencia que existe entre el pago del servicio de la deuda, y las posibilidades de un crecimiento sostenido en América Latina, en tanto se sostenga una situación de restricción de divisas para las economías de estos países.

INVE: Usted mencionó que hay inconsistencias en el ajuste, entre lo que es la capacidad de pago y las posibilidades de crecimiento de estos países. Qué más nos podría agregar al respecto.

LEON BENDESKY: Las políticas de ajuste están diseñadas para propiciar el crecimiento, para

recuperar una capacidad sostenida del mismo, utilizando los recursos internos y los recursos externos con mayor eficiencia, esos son los planteamientos del programa de ajuste; sin embargo, observando los acontecimientos de los últimos años, el ajuste ha sido eminentemente recesivo, ha sido un ajuste que ha significado enormes transferencias netas al exterior o sea mayores pagos por servicio de la deuda que la entrada nueva de capitales; lo cual ha repercutido negativamente sobre la capacidad de crecimiento.

Un menor crecimiento en las condiciones de América Latina se ha manifestado también en mayor inflación y en una necesidad de combatirla, que ha provocado una caída de la demanda.

Hay una restricción severa al crecimiento de la oferta en América Latina, que hace más compleja la posibilidad de crecer en el marco de este ajuste. En estos años entonces, el ajuste y la recesión que ha provocado, han sido inconsistentes con el crecimiento, con el crecimiento sostenido; la tendencia del crecimiento hoy en América Latina es declinante, las situaciones son muy severas, y esto es lo que de alguna manera ha sido reconocido en la renegociación incluso de la deuda. Observando la evolución del proceso doble de ajuste y renegociación, se aprecia como ya en 1985 hubo un reconocimiento por parte de los acreedores, esbozado en el Plan Baker, de que había que renovar el crecimiento de América Latina incluso para poder seguir pagando la deuda. Hoy esbozado en el Plan Brady, se reconoce que el crecimiento no será posible si no se paga menos. Entonces; ahí están las inconsistencias. El ajuste ha sido definitivamente

inconsistente con la reanudación del crecimiento; y la situación creada con esa inconsistencia, se ha manifestado en: un deterioro muy importante en los niveles de inversión en América Latina, una inestabilidad financiera creciente, presiones sobre el déficit fiscal también creciente, que ponen de manifiesto esas inconsistencias a las que nos referíamos entre el ajuste estructural y las posibilidades de crecimiento.

INVE: Cual es la participación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en los Programas de Ajuste.

LEON BENDESKY: Con el estallido de la deuda en 1982 y la inminente necesidad de ajustar las economías, el FMI apareció como el agente más visible para reordenar este proceso. Participó activamente en la concesión de nuevos créditos, en lograr que los bancos comerciales participaran también con nuevos recursos y estableciendo programas de ajuste que permitieran continuar con el servicio de la deuda, buscando una mayor estabilidad en las economías. Las políticas auspiciadas por el FMI, tenían desde el principio un alto grado de condicionalidad, esto no es nuevo en el caso del financiamiento del FMI a los países que solicitan su asistencia, pero se añadían nuevas formas de condicionalidad que después se fueron haciendo más complejas, hasta establecer la llamada condicionalidad cruzada, en donde intervenían condiciones establecidas por el propio FMI, el Banco Mundial y por los bancos acreedores. Posteriormente, y a partir de 1985 es que el Banco Mundial empieza a participar más activamente en la gestión del endeudamiento externo en América Latina. Incluso pudiéndose destacar cier-

tas disputas entre la posición del FMI y la posición del Banco para adquirir una mayor preeminencia en el ajuste; el Banco Mundial ha establecido nuevas zonas de créditos para ajustes sectoriales; el Fondo Monetario ha modificado sus pautas de créditos para financiar también el ajuste estructural; y de alguna manera la división del trabajo que se había establecido entre esas dos instituciones desde su creación en Breton Woods, se ha ido alterando para complementar más su participación en el Ajuste Estructural de América Latina.

Las dos instituciones han sido centrales en el manejo de la crisis de la deuda y se prevee que seguirán siéndolo como catalizadores de nuevos financiamientos y propiciadores de nuevos recursos. Sin embargo, también hay que hacer notar que en los últimos años, las transferencias netas de los países deudores hacia las instituciones multilaterales son negativas, o sea; pagamos más de lo que recibimos en créditos de estas instituciones, por lo cual se requeriran de medidas específicas para alterar estos flujos y que los recursos fluyan de nuevo en términos netos hacia la región. Esto implica arreglos de índole financiero para las instituciones, multilaterales y -- también arreglos de índole político para modificar su participación en la región.

INVE: Por último, que perspectivas se derivan del proceso de ajustes en condiciones de alto endeudamiento.

LEON BENDESKY: Las perspectivas abarcan muchas condiciones, yo resaltaría algunas que están actualmente en el debate, en la discusión sobre el problema de la deuda en América Latina, En primer lugar, hoy se acepta ya, por parte de los acreedores, una propuesta que los países

deudores habían hecho hace ya largo tiempo que es relativa al alivio de la deuda, que eran condiciones para reducir el monto del endeudamiento y el monto de las transferencias; sin embargo hay que decir que una reducción de las transferencias no es equivalente al alivio de la deuda. En América Latina tenemos que definir el alivio de la deuda como una reducción de los pagos que se hacen hoy, sin que eso signifique un aumento de los pagos que se hagan posteriormente.

Las transferencias en cambio, pueden significar una disminución actual con un aumento posterior, y esto hay que diferenciarlo claramente; pero el alivio de la deuda se tiene que relacionar con dos aspectos: uno, la poca disponibilidad de parte de los bancos para prestar. El mercado financiero internacional, la prescripción de los bancos, la situación de los países deudores, hacen que exista poca disposición de los bancos para prestar. Por otro lado las limitaciones que enfrentan los organismos multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y el BID para aumentar sus créditos a todos los países de la región. Aunque se han aumentado los capitales de estas instituciones, estos siguen siendo reducidos para el monto de los financiamientos requeridos por los países de América Latina.

Aunque se consiga la reducción del pago del servicio de la deuda, esto no garantiza que se reanude el crecimiento, lo cual significa que de ninguna manera se cancelará la discusión sobre la dirección del proceso de ajuste ni de las formas de reanudar el crecimiento; para ello se requerirá ampliar de manera importante el debate y el trabajo teórico sobre el carácter del cambio estructural para el desarrollo en América Latina.