

June 1985
PN - ACF - 121

**CENTROAMERICA,
ASISTENCIA ECONOMICA EXTERNA,
REFORMAS A LAS POLITICAS
Y MERCADOS FINANCIEROS NACIONALES
EN RECUPERACION Y CRECIMIENTO.**

Por: Claudio González-Vega*

2

* Claudio González-Vega, Ex-Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, es Profesor de Economía Agrícola y Economía en Ohio State University. Texto de la Exposición pronunciada en la Conferencia sobre "Estrategias Económicas Alternativas para Centroamérica y sus Implicaciones para la Política de Estados Unidos". Washington, D. C. 15 de mayo de 1984.

2

Con motivo de la crisis que aqueja a la región y en vista de la atención internacional que esta ha atraído, hoy en día está de moda preguntarse cuáles son las "necesidades financieras de Centroamérica" y qué niveles de asistencia externa se requieren para reactivar las economías del área. Desafortunadamente, no es posible señalar un nivel dado de asistencia como el más apropiado. Este monto dependerá principalmente de las políticas que los países adopten. Dado que el impacto de estas políticas será indudablemente más importante que los montos de asistencia externa que se reciban, la pregunta verdaderamente importante es: ¿Cuáles son las políticas que la región debe adoptar para acelerar su crecimiento económico?

Es importante reconocer, además, que las políticas que se adopten no son independientes de los niveles de asistencia externa que se reciban. De hecho, algunos organismos internacionales suponen que con el aporte de fondos suficientes se puede promover las reformas deseadas. Este es el argumento de la asistencia externa como "palanca", que justifica las exigencias de "condicionalidad". Otros observadores piensan que el ingreso de sumas cuantiosas de asistencia externa debilita la voluntad de llevar adelante reformas a las políticas. Los fondos obtenidos le permiten a los gobiernos continuar con políticas incorrectas. Esta posibilidad da lugar a dudas acerca de lo que se puede lograr con la ayuda extranjera. En este artículo se explora brevemente estos temas.

Hace tres décadas, discusiones sobre las necesidades financieras para la recuperación y el crecimiento económico giraban alrededor de los "requerimientos de capital" y los "obstáculos" al desarrollo. Bajo el supuesto de tasas de crecimiento del producto implicaban el "requerimiento" de montos específicos de inversión. La acumulación de capital, resultante tanto de ahorros nacionales como externos, sería finalmente determinada por la asistencia externa, puesto que se pensaba que la oferta de ahorros nacionales era totalmente rígida, la demanda de exportaciones era inelástica y el crecimiento y la transformación estructural demandaban crecientes "requerimientos" de importaciones. El problema del crecimiento se convirtió así en el problema de corregir dos brechas: la diferencia entre la "inversión requerida" y los ahorros nacionales y la diferencia entre los "requerimientos de importación" y los ingresos de exportación más la afluencia de capital privado. Este enfoque no tomó en cuenta los gustos, precios, incentivos y elasticidades. La aritmética de las dos brechas llevaba a determinar los niveles de la asistencia económica externa requerida y esto, a su vez, garantizaría el crecimiento económico. Desde esta perspectiva, el enfoque del

Informe Kissinger y gran parte de la discusión sobre el mismo no han ido muy lejos. En particular, a los mercados financieros nacionales no se les ha asignado ningún papel en la movilización del ahorro y en la asignación de los recursos.

El sector financiero es importante en el crecimiento económico. Mediante el suministro de medios de pago, el sector financiero integra mercados, estimula el comercio y aumenta la eficiencia. A través de servicios de intermediación entre ahorrantes e inversionistas, este sector aumenta la acumulación de capital y mejora su asignación. Si bien los ahorros responden ante oportunidades, riesgos y tasas de rendimiento, en mercados financieros reprimidos los rendimientos para los ahorrantes son bajos y los costos de los fondos para los inversionistas son altos. Rendimientos atractivos inducen a las empresas y a las familias a ahorrar más y a canalizar sus ahorros mediante intermediarios financieros. El progreso financiero en la forma de costos de transacciones más bajos reduce el costo de fondos para los prestatarios y aumenta el acceso a los préstamos. Contrario a la vieja idea de que toda inversión es buena, hay algunas que rinden mucho y otras poco y todavía otras que devengan rendimientos negativos. Mercados financieros que funcionan bien contribuyen a la eliminación de usos inferiores de recursos y hacen posibles actividades productivas que de otra manera no se hubieran llevado a cabo. Los sistemas financieros también ofrecen importantes servicios de apoyo fiscal. En suma, la tasa y la naturaleza del crecimiento dependen del comportamiento de los mercados financieros nacionales.

Durante las décadas de los años 60 y 70, los países centroamericanos experimentaron un importante grado de desarrollo financiero, reflejado por el aumento sostenido del monto de las operaciones financieras con respecto al PIB, el establecimiento de un conjunto más amplio de intermediarios financieros, mayor competencia y la expansión geográfica de la red bancaria. El desarrollo financiero resultó del crecimiento vigoroso de la producción, de la estabilidad de la tasa de cambio y de la ausencia de inflación. Esto último reflejó la apertura de estas economías y cautelosas políticas fiscales, de crédito y monetarias. A pesar de este desarrollo financiero, los países centroamericanos continuaron dependiendo fuertemente de los ahorros externos para financiar la inversión nacional y sus mercados de capital permanecieron bastante fragmentados, a la vez que sólo una pequeña proporción de la población, obtuvo acceso a la mayoría de los servicios financieros. Los acontecimientos de finales de la década de los años 70 y principios de la de los 80, revirtieron la tendencia favorable: las ganancias se perdieron y las viejas deficiencias se acentuaron con la crisis.

Los países centroamericanos se encuentran en medio de una aguda crisis económica, caracterizada por una producción estancada o en proceso de contracción, exportaciones e importaciones declinantes, creciente desempleo, grandes déficit del sector público, elevada deuda pública externa, inflación acelerada y la devaluación explícita o implícita de sus monedas. La magnitud y evolución de la crisis ha respondido a una combinación de tendencias estructurales de largo plazo y circunstancias desfavorables de corto plazo, tanto en el exterior como en cada uno de los países. A pesar de la atención que los problemas políticos de la región han atraído, el estancamiento e inestabilidad económicos hubieran sido una dimensión importante de su historia reciente incluso en ausencia de la turbulencia política. Esto sugiere que otras causas importantes del estancamiento y la inestabilidad económica no deben ser olvidadas.

Los determinantes estructurales, de largo plazo, de la crisis reflejan una contradicción entre las características básicas de la región y aspectos, de la estrategia proteccionista de desarrollo adoptadas a finales de la década de los años 50. La crisis también ha reflejado un papel creciente y cambiante del sector público en la economía, mientras que las circunstancias desfavorables de corto plazo han incluido considerables "shocks" de origen externo y políticas incorrectas adoptadas en respuesta a estos impactos. A pesar de la falta de énfasis del Informe Kissinger en la selección de la estrategia de desarrollo como determinante de la crisis, las contradicciones entre el tamaño del mercado, que no es lo suficientemente grande como para facilitar una industrialización exitosa y una estrategia que enfatiza la producción para los mercados nacionales, han restringido severamente el potencial de crecimiento. A la vez, altos costos han resultado de la alta protección, distorsiones y penalización de la agricultura y de las exportaciones resultantes. Además, el sector manufacturero se ha vuelto cada vez más dependiente de los insumos importados. En consecuencia, el ajuste de balanza de pagos requiere una contracción de la producción y del empleo en ese sector y esta posibilidad ha inducido los esfuerzos para posponer el ajuste, en su mayor parte mediante mayor endeudamiento externo. No obstante, el ajuste no ha sido evitado, pero sus costos han aumentado considerablemente.

Los sectores financieros de los países centroamericanos han experimentado una contracción considerable con la crisis. Esto se debe a motivos de orden fiscal. Con la "bonanza cafetalera" y el aumento del endeudamiento externo, todas las formas de gastos habían aumentado

hasta niveles insostenibles. Cuando los ingresos de exportación y la afluencia de capital se detuvieron al final de la "bonanza", había llegado el momento para que el gasto creciera más lentamente. Sin embargo, la industria manufacturera se había vuelto más dependiente de las importaciones y los sectores públicos enfrentaban serios obstáculos políticos para recortar sus gastos. El endeudamiento externo adicional, la expansión del crédito interno y el desplazamiento (crowding out) de los sectores privados en las carteras de préstamos fueron los medios usados para posponer el enfrentamiento de las consecuencias de la caída de los ingresos. Los resultados de estas políticas han sido la pérdida de las reservas internacionales, la inflación acelerada y la devaluación, todos los cuales han aumentado la represión financiera.

La inflación ha erosionado el valor real de las carteras de crédito y de los recursos locales movilizados. La inflación, la devaluación y las tasas de interés negativas han inducido la fuga de capitales y la sustitución de monedas. En términos reales (y como proporción de PIB) todas las magnitudes financieras han decaído. En Costa Rica, donde la contracción ha sido más aguda, a finales de 1982 el valor del crédito interno para el sector privado, en términos reales, fue de solamente el 36 por ciento del nivel alcanzado en 1978. En general, los sistemas financieros de los países centroamericanos se han vuelto menos intermediarios entre los ahorrantes y los inversionistas y más instrumentos fiscales, para gravar recursos de los ahorrantes, a fin de financiar gastos del sector público (y, en el futuro, el servicio de la deuda pública). Este abuso de la función fiscal ha reducido la capacidad de los sistemas financieros nacionales para promover la recuperación y el crecimiento. La intermediación, sin embargo, es particularmente importante durante períodos de ajuste, cuando los recursos deben ser reasignados:

Reformas de políticas ambiciosas, ya retrasadas, serán necesarias para superar la crisis y promover la inversión, aumentar la competitividad en los mercados internacionales, movilizar los ahorros nacionales y canalizarlos más efectivamente. También el control de las finanzas del sector público es requerido para la estabilidad. Aranceles más bajos y uniformes, tasas realistas de cambio y menos dependencia en los controles de precios deben estar entre los nuevos instrumentos. Incentivos para promover la movilización de ahorros voluntarios nacionales y aumentar la competencia en los mercados de crédito también deberán estar entre las reformas. El tamaño y el papel que juega el sector público, particularmente como productor, deben ser reconsiderados. Sin estas reformas, asistencia externa adicional sería inútil, cuando no dañina.

Una de las recomendaciones más importantes del Informe Kissinger y de propuestas similares ha sido la necesidad de un aumento considerable en la asistencia financiera a los países centroamericanos. El aumento de la ayuda, sin embargo, podría debilitar las reformas de política necesarias para superar la crisis y podría eliminar incentivos para movilizar recursos nacionales. La justificación de mayor ayuda está generalmente fundamentada en la suposición de que existe una relación positiva entre las afluencias de ayuda y el crecimiento económico. Este sería el caso si los fondos extranjeros se sumaran a los ahorros nacionales, a fin de aumentar la inversión, y si la eficiencia no fuera disminuida por las afluencias de fondos. Sin embargo, dada la "intercambiabilidad" (fungibility) de los fondos, los recursos externos pueden sustituir a los ahorros nacionales, aumentando así, el consumo, el gasto público o la fuga de capitales. La eficiencia se verá reducida si la ayuda conduce a la sobrevaluación de las monedas nacionales, desanimando las exportaciones, si es dada como ayuda alimenticia, desestimulando la producción agrícola nacional, o si contribuye a la inversión pública improductiva o a sustentar políticas intervencionistas distorsionantes. La asistencia externa, al "salvar" a los gobiernos, puede permitirles perpetuar estructuras proteccionistas existentes, que favorecen actividades ineficientes, en perjuicio de las áreas rurales de las exportaciones. La asistencia externa puede también eliminar los incentivos para introducir reformas tributarias y movilizar ahorros nacionales a través del sistema financiero. La experiencia con la "bonanza cafetalera" y la expansión de la deuda pública externa sugiere que afluencias grandes pero temporales de fondos puede que no sean suficientes para estimular la estabilidad y sustentar el crecimiento. Además, cuando el apoyo político para estas iniciativas desaparezca, como ha sucedido en el pasado, los países centroamericanos de repente descubrirán que han incrementado vigorosamente el gasto público, pero no han proporcionado los incentivos para movilizar sus propios recursos nacionales.

Aunque el Informe Kissinger reconoce que "la sola ayuda económica en gran escala no garantiza el progreso" y que "la efectividad de mayor asistencia económica dependerá de las políticas económicas" de los países centroamericanos mismos, el desarrollo de grandes cantidades puede ser mucho más complejo y difícil de efectuar que lo que la Comisión reconoce. Para minimizar los problemas, la ayuda financiera podría condicionarse a cambios efectivos de política que comenzaran a hacer que estos países fueran menos dependientes de dicha Asistencia; pero requerir la "condicionalidad" no es fácil y a veces no es efectivo, particularmente después de que los niveles de ayuda han sido ya anun-

ciados y responden más a consideraciones políticas que económicas. En todo caso, los países centroamericanos deberán estar en capacidad de tomar sus propias decisiones sobre las políticas económicas a seguir. A menos de que exista un claro entendimiento de sus implicaciones y un apoyo político para las reformas, la asistencia externa puede ayudar muy poco. La falta de compromisos constituye en sí un obstáculo para alcanzar los objetivos de las reformas de política y alimenta las presiones para restaurar el viejo sistema proteccionista. Si el compromiso existe, sin embargo, la asistencia externa puede ayudar durante la transición.

El problema económico de largo plazo de los países centroamericanos es cómo aumentar la cantidad y mejorar la calidad de sus recursos. Los incentivos y los mercados son importantes porque proporcionan oportunidades para una mejor asignación de los recursos existentes. El crecimiento depende de la acumulación de capital, de las innovaciones, de la capacidad para identificar nuevas oportunidades y la disposición para aceptar los riesgos involucrados en su explotación. La ayuda financiera no es un sustituto para este proceso de acumulación de capital humano y físico, conocimiento y talento administrativo. Con las debidas precauciones, cantidades moderadas de asistencia podrían ayudar a mejorar la salud y la educación de los centroamericanos, de manera que cuando retome la normalidad, estos se encuentren menos pobres debido a que su capital humano ha sido mejorado. Los sistemas de agua y alcantarillado, capacitación y transferencia de tecnología son áreas en las que el daño puede ser minimizado y puede lograrse una contribución duradera.