

Conclusiones y perspectivas

Hoy voy a cerrar esta serie de artículos sobre el acuerdo con el Fondo extrayendo las conclusiones de las premisas desarrolladas en los dos primeros, e inquiriendo sobre las perspectivas que él abre sobre la política económica uruguaya.

Quiero centrar las conclusiones en dos puntos. En primer lugar, el ajuste es un proceso necesario. En segundo lugar,

la estrategia para el ajuste ha sido imprescindiblemente diseñada a partir de un enfoque de equilibrio general de la economía, por oposición a un enfoque dirigido exclusivamente hacia el sector externo.

Luego de aceptar que una política del tipo de la que inspira el memorando de entendimiento (M de E) era insalvable, el observador debe todavía preguntarse si la que de hecho se diseñó será ejecutada. O si es ejecutable. O si se dan las condiciones políticas para su cumplimiento. O si se halla disponible el liderazgo necesario para ello. Las dificultades de esta pregunta son tales, que comienzan con su misma formulación.

■ El inevitable ajuste

En el trienio 1982-84 el sector público uruguayo incrementó su deuda externa neta en unos US\$ 2.300 millones, alrededor del 10% del PBI, mientras éste descendía un 15%. Esta es una tendencia claramente insostenible.

El incremento de la deuda pública externa neta se verifica tanto por el aumento de los pasivos del sector público como por la reducción de sus activos. Transponiendo la problemática nacional a los términos de las finanzas de una familia, tendríamos el caso de una cuyos miembros reaccionaran ante la caída de sus ingresos endeudándose progresivamente y consumiendo sus reservas líquidas. Como innumerables hogares han tenido la desdichada oportunidad de comprobarlo. Las posibilidades de mantener su nivel de vida por ese método son de corta duración. El crédito se agota y lo mismo ocurre con las reservas.

Con referencia a los países, en tales coyunturas, un destacado economista del Fondo, el español Manuel Guitián, ha escrito: "La cuestión a decidir no es si el ajuste debe o no llevarse a cabo —porque necesariamente lo será— sino si él se ha de llevar a cabo eficientemente es decir, sin con-

llevar pérdidas innecesarias de bienestar". Esta cita y las siguientes están traducidas por este articulista de Fund Conditionality. *Evolution of Principles and Practices*, IMF, Washington, 1981.

Hemos agregado énfasis sobre la palabra "innecesarias", porque ella desempeña un papel clave en la proposición. Una pérdida de nivel de consumo puede ser inevitable, parte de la austeridad que las condiciones imponen. Se trata de evitar, no esas consecuencias, que forman parte de la medicina, sino padecimientos que exceden de los síntomas de la enfermedad, y que son el resultado de un tratamiento inadecuado.

Hablando del papel del Fondo en este contexto, Guitián aclara qué debe entenderse por un ajuste deseable, frente a otro, igualmente signado por la necesidad, pero inferior, subóptimo desde el punto de vista del bienestar, y por tanto —dada la posibilidad del ajuste óptimo— gratuitamente doloroso. "...el Fondo procura ayudar a sus miembros" escribe, "a alcanzar, en un plazo de media duración, una posición viable de pagos en el marco de una estabilidad razonable de precios y tipos de cambio, de un nivel y un crecimiento sostenibles de la actividad económica, y un sistema libre de pagos multilaterales". La inflación descontrolada, la depreciación cambiaria abrupta, el paro obrero, el estancamiento o aun el retroceso en la producción, y las restricciones administrativas al comercio y a los pagos internacionales, con sus secuelas de desabastecimiento y desestímulo tanto de la exportación como de la inversión extranjera, son compañeros frecuentes, pero no inevitables, del ajuste.

¿Cómo asiste el Fondo a sus miembros en problemas? Por un doble método. Por el financiamiento —allegando sus propios recursos y facilitando el acceso del país en vías de ajuste a otras fuentes de fondos— y por la cooperación en el diseño de una política ade-

cuada, eso que ya vimos que en la jerga del Fondo se ha dado en llamar "condicionalidad".

¿Por qué la condicionalidad? Porque los desequilibrios suelen no ser de la clase que se ajusta sólo con el pasaje del tiempo. Volviendo al símil de la familia en apuros, si solo se trataba de que la enfermedad de un miembro desequilibraba el presupuesto, el financiamiento sería suficiente. Si, en cambio, se trataba de que el jefe de la familia había perdido el empleo sin esperanzas de recuperarlo, el ajuste tal vez requiera su readiestramiento para cambiar de trabajo. Sin este elemento, el programa tendería a transformarse en un subsidio permanente, en lugar de un financiamiento esencialmente transitorio.

Los países en desequilibrio deben ajustar. ¿Por qué, tratándose de estados soberanos, deben también hacerlo siguiendo políticas que merezcan la aprobación del FMI? La respuesta ante todo, es que no es en modo alguno así. Los países pueden usar su soberanía para decirle al Fondo que no meta sus institucionales narices en sus asuntos. La razón para no hacer esto no es otra que el propio interés del país miembro. Aunque su primera motivación pueda ser la obtención de financiamiento, que directa e indirectamente pasa por una decisión del FMI, la principal ayuda suele venir a través de la reconquista de la sensatez en la política económica, gracias a la severidad de la institución en insistir que las cuentas de programa cierren.

¿Qué estoy diciendo? Que el FMI es un cordero con piel de lobo. O, mejor, que es el búho de Minerva, a quien sus enemigos, aprovechando la desinformación ornitológica del mundo, insisten en describir como el águila de Zeus, aquella con que los dios atormentaba al titán Prometeo. Y el búho de la diosa discreta, aunque sabe él mismo muchas cosas, nunca ha aprendido a librarse de la imagen de ave de presa.

El Uruguay, en problemas

desde 1981, se acercó al Fondo tarde y mal. Tarde, hacia fines de 1982, luego de completado el año y medio más negro de la historia de la política económica uruguaya. De aquel contacto nació un programa, que adelantó al país por el camino del ajuste, pero que el país incumplió en el último trimestre de 1983. Creo que es demostrable que el lapso de cumplimiento fue el mejor período desde que nuestra economía entró en crisis a mediados del '81; creo que si se hubiera mantenido dentro de sus lineamientos, estaría hoy mucho más cerca de la salida del túnel; creo que la falta de un programa concertado en 1984 facilitó el alojamiento de la disciplina en la fase final, y desastrosa, del año; y creo que es una buena cosa que ahora se haya acercado de nuevo —nótese bien lo que digo; hacia una buena cosa, y no sólo una cosa imprescindible— y que sería bueno si lo cumpliera de manera estricta.

Hay gente que dice que los acuerdos con el Fondo hay que hacerlos porque no hay más remedio, porque se los imponen a uno pero que hay que hacerlos ya con la reserva mental de que no se van a cumplir. El problema que plantea este enfoque no es tanto ético cuanto económico. Si se trata del pacto que nos extraen bajo extorsión, está justificado, no sólo incumplirlo, sino ya firmado con la santa intención de violarlo. Pero si se trata del acuerdo que hacemos con el médico acerca de la dieta a que nos ajustaremos durante el tratamiento, entonces la artimaña regresa sobre nosotros con saña destructiva. Yo creo que éste es en rigor el caso.

■ La necesaria complejidad del ajuste

Está de moda asociar el ajuste con el incremento de las exportaciones. "Dadme un incremento de exportaciones y hablaremos del pago de la deuda". Es el enfoque del Consenso de Cartagena, del Presidente Alan García del Perú,

de conductores políticos vernáculos bien conocidos del lector. Es una simplificación notable. El M de E es un documento largo y abstruso. Para el mayor número de "entendimiento" el "memorando" no tiene más que el nombre.

¿Qué razón, por ejemplo, puede llevar al M de E a afirmar que un programa destinado a reducir el déficit fiscal es su piedra angular? ¿No habría debido sustentarse más bien la estrategia en un programa de promoción de exportaciones? ¿O en negociaciones bilaterales o plurilaterales de naturaleza comercial?

Esta simplificación, recogida por el Consenso de Cartagena se ha vuelto popular. Comprensiblemente. Es fácil de entender, por más que sea falsa. Hay en el mundo, y en nuestro rincón del mundo particularmente, verdadera hambre de simplificaciones. En teología y en política, pero también en economía. Algo que nos permita pasar rápidamente por la faz intelectual de las cuestiones, y entonces, con la sensación reconfortante de haber comprendido, de llevar ya la verdad en la mochila, ponernos en marcha por la vertiente emocional. Militar, odiar, vituperar, todo ello, ¡es tan gratificante! Y las complicaciones que pueden interferir con el placentero descenso por la pendiente emotiva, ¡son tan enojosas!

Siempre nadando contracorriente, quiero pedir al lector otro esfuerzo de comprensión.

Hice un intento de comunicarme sobre ese plano —un plano inclinado en dirección ascendente— en el último artículo. Hoy voy a hacer otro, buscando con ahínco la huella de la claridad. Sin hacer trampas —hay personas, e instituciones, que se toman utilísimas libertades— no es nada fácil.

¿Qué significa ajustar? En esencia, consiste en equilibrar la oferta y la demanda global, de recursos de una comunidad. Implícitamente, con ello ya he dicho que el desequilibrio de esa demanda y oferta globales es coextensivo con el déficit de la balanza de pagos.

Vayamos más despacio, "recursos" significa, en economía, todo lo que tiene significación o valor. Es el concepto de má-

Director Responsable:

Ramón Díaz

Editor:

Daniilo Arbilla

Directorio:

Ramón Díaz, Manfredo Gikato, Pablo Fossati, Ramiro Rodríguez Villamil y Daniilo Arbilla.

Columnistas: Daniel Gianelli (política) y Ricardo Peirano y Jorge Caumont (economía).

Secretario de Redacción: Miguel Arregui.

Información política: Gerardo Maronna, Claudio Paolillo y Alejandro Nogueira. **Información económica:** Efraín Mannise. **Indicadores económicos:** Javier de Haedo (coordinador) y Alejandro Echegory. **Información nacional:** Claudio Romanoff, Alvaro Giz y Alvaro Amoretti. **Información internacional:** servicios de DPA y ANSA. **Cultura y espectáculos:** Sergio Lacuesta (coordinador), Rodolfo Fattorusso y Barret Puig (columnistas), Milton Fornaro (libros) y Jorge Castro Vega (teatro). **Medicina:** Jean Richerd. **Deportes:** Mauricio Fernández Reyes. **Columnistas:** Juan Carlos Paullier (fútbol) y Arsenio Motolko (tenis). **Humor:** Kid Grajea y Aldo Cammarota. **Caricaturas:** Arotxa. **Fotografía:** Milton Cea. **Diagramación:** Nelson García Serra.

Corresponsales: Argentina: Félix Carreras. Brasil: Eduardo Varela. Columnista: José Pedro Ortiz.

Administración: Alfredo Bianchi Varela.

Búsqueda es una revista semanal miembro de la Sociedad Interamericana de Prensa. Está inscrita en la Dirección de Industrias con la matrícula N° 2079. Con domicilio en Av. Uruguay 1023, teléfonos 906435, 906376, 906337 y 905664. Montevideo, Uruguay. Las opiniones vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Precio de venta: NS 70. Impreso en Talleres Gráficos de Impresora Polo Ltda. D.L. N° 40.172. Distribución: Papacito.

El acuerdo con el FMI

(viene de pág. 2)

xima amplitud, algo así como "cosa" en el lenguaje cotidiano. ¿Quiénes demandan recursos? Los consumidores, los empresarios, el gobierno. También los deudores, para pagar intereses y amortizar principalmente a sus acreedores. Cuando el deudor y el acreedor forman parte de la misma comunidad hay entre ellos una mera transferencia financiera. El poder de compra que hasta ayer era de A, deudor, hoy lo tiene B, acreedor. Pero la suma de poder de compra no ha variado. Si el deudor está situado fuera de la comunidad, entonces el pago financiero requiere el acompañamiento de una **transferencia de recursos reales**.

Volvamos atrás. Supongamos que una sociedad no tiene deuda externa. Supongamos que, además, el ingreso de la comunidad, igual al producto de su actividad económica, se dedica a consumir e invertir de modo que no queden sobrantes ni faltantes. Ello significa que el ahorro del grupo —el ingreso menos el consumo— es igual a la inversión doméstica. En ese caso el saldo de la balanza comercial es necesariamente igual a cero.

Supongamos ahora que el gobierno toma prestado del Banco Mundial para algunas de sus inversiones. Si lo demás permanece igual, surge un excedente de las importaciones sobre las exportaciones. Esto es inevitable. Si aumentaran por cualquier causa las exportaciones, las importaciones crecerían hasta cubrir la diferencia. Esta es una ilustración de por qué el enfoque aislado del sector externo es inadecuado.

En adelante, ya que ahora hay una deuda con el exterior, habrá que pagar intereses y tal vez también amortizaciones. ¿De dónde saldrán los recursos? Es decir, ahora habrá que demandar recursos para el servicio de la deuda. En principio, los recursos deberán salir del ingreso. El ingreso menos el consumo es el ahorro. Como los recursos consumidos no pueden estar disponibles para el servicio de la deuda, éste debe salir del ahorro. Pero hasta ahora el ahorro sólo alcanzaba para financiar la inversión doméstica. Si el ahorro no creciera, la balanza de pagos entraría en déficit. Es preciso, pues, que el ahorro crezca. Tal vez el ahorro público directamente, a través de mayores impuestos. Tal vez el ahorro privado, a través de un aumento de la tasa de interés, al salir el gobierno a demandar recursos para el servicio de su deuda bajo la forma de colocación de títulos de deuda pública.

Pero introduzcamos un último elemento. Supongamos que en la comunidad aparecen extranjeros comprando inmuebles o empresas. Es lo que llamamos "inversión directa", y que tomaremos como representativo de

la cuenta de capital del sector privado en la balanza de pagos. Vamos a suponer, además, que la inversión directa no plantea problemas equivalente a la deuda pública externa con referencia a su servicio.

La inversión directa suministraría recursos adicionales para la comunidad, disponible, por ejemplo, para el pago de los servicios de la deuda externa pública. Podemos resumir lo dicho hasta ahora a propósito de la oferta y la demanda agregadas de recursos en los siguientes términos.

Demanda de recursos

a fin de financiar:

- (1) Inversión bruta interna
- (2) Pago de servicios de la deuda externa.

Oferta de recursos

Provenientes de:

- (1) Ahorro bruto del sector privado
- (2) Ahorro bruto del sector público.
- (3) Inversión extranjera privada

¿Qué pasa si la oferta excede de la demanda? Necesariamente el excedente debe ser cubierto por un aumento del endeudamiento neto del sector público. Naturalmente si hay un excedente de la oferta el endeudamiento neto del sector público se reduce.

El incremento de ese endeudamiento neto del sector público, ¿representa un desequilibrio? Decididamente no. Hay un incremento sostenido de la deuda que es sostenible indefinidamente. El ya citado Manuel Guitián, por ejemplo, escribe:

"Para los países en vías de desarrollo, una balanza de pagos viable significa un déficit en cuenta corriente (exceso del gasto doméstico agregado sobre el ingreso nacional agregado, o de la inversión doméstica sobre el ahorro nacional) que puede ser financiado de manera sostenible, por entradas netas de capital en términos que son compatibles con las perspectivas de crecimiento y desarrollo del país y, por lo tanto, con su capacidad de endeudamiento".

Este fue el caso de Uruguay, por ejemplo, en el período 1975-81. La deuda externa neta del sector público creció a razón del 2% del PBI, mientras el propio PBI crecía a razón del 4%. No habría habido dificultad alguna en mantener esa tasa de endeudamiento en forma indefinida. Posteriormente la deuda creció a razón del 10% del PBI mientras éste decrecía un 5% anual, y el equilibrio de la economía se hizo añicos.

¿Qué ocurrió para que la deuda creciera de manera tan espectacular? Volvamos a las nóminas de los rubros de la oferta y demanda de recursos a nivel global. En el lapso 1982-84 no se produjo ningún cambio muy

marcado de la demanda por recursos. Bajó la demanda por inversión pero subió la demanda para pago de intereses aproximadamente en la misma proporción, al menos en términos del PBI. En cambio la oferta de recursos cayó de manera dramática, al volverse negativo el ahorro público, y al cambiar también de signo la inversión privada extranjera.

Otra manera de decirlo es que el gran déficit fiscal fue financiado con endeudamiento externo neto y que la vecindad de la crisis que ello presuponía fomentó la fuerza de capital, que también fue financiada con endeudamiento externo neto.

¿En qué debe consistir ahora el ajuste? Como paso primero, volver a generar ahorro público positivo. Por ello las metas fiscales se distinguen como la piedra fundamental del programa. En segundo lugar fomentando el ahorro privado (liberación de las tasas de interés) y en tercer lugar promoviendo el retorno de la inversión privada positiva desde el exterior (promoviendo el crecimiento económico y creado una atmósfera de confianza). En los tres aspectos, el crecimiento económico es un factor positivo del ajuste. Esta estrategia conlleva además ciertas metas instrumentales sobre salarios y pasividades, especialmente a fin de evitar el agravamiento del déficit fiscal en ciertas hipótesis asociadas a una peligrosa dinámica, en la eventualidad de una depreciación cambiaria brusca.

En síntesis, esto es lo que el ajuste debe buscar: igualar la demanda agregada de recursos a la oferta igualmente global.

Comparado con un enfoque basado en limitar la transferencia de recursos al exterior a un cierto porcentaje de las exportaciones, resulta la complejidad de la estrategia adoptada. Resulta asimismo su coherencia, en cuanto implica una teoría de

por qué hay una oferta excedente o alternativamente una demanda neta, de recursos.

Un gobernante puede limitar sus compromisos para el servicio de la deuda a un porcentaje de las exportaciones, pero nada indica que vaya a poder cumplir ese compromiso si se limita a adoptarlo, en lugar de buscar ese resultado a través de una armonización de todas las medidas, en el contexto de un modelo de equilibrio general.

En una palabra: las cuentas del programa deben cerrar.

Perspectivas

Que las cuentas de un programa cierren representa una condición necesaria para que él se cumpla exitosamente. No es en modo alguno, por supuesto, además, una condición suficiente.

Las condiciones suficientes del éxito abarcan la credibilidad de la política. La capacidad del gobierno para hacer inteligible su estrategia, y el liderazgo necesario para volver aceptables las medidas de austeridad que inevitablemente se requieren cuando el objetivo consiste en redimensionar la demanda agregada de recursos en función de la oferta respectiva.

El cumplimiento del programa promete conllevar la reanudación del crecimiento. Entonces la austeridad puede irse aflojando. Pero por una fase austera hay que pasar con necesidad.

Como decía más arriba: esto no depende de la estrategia que se elija. La austeridad no es opcional. Lo único opcional son las pérdidas de bienestar que pueden hallarse asociadas a un ajuste desordenado. Todo lo más, la austeridad solo puede postergarse un tanto, por lo general al precio de volverla más intensa.

En todos estos aspectos no vemos las perspectivas del programa como muy halagüeñas. No hemos oído al gobierno ha-

blar de austeridad. Le oímos hablar de la necesidad de producir antes de repartir. Es importante. No es suficiente.

No entendemos cómo puede restablecerse el ahorro positivo del sector público sin adoptar medidas de alcance estructural. Tradicionalmente, durante el régimen militar, bajar el gasto público fue equivalente a bajar el salario real de los funcionarios. Si ahora esto está fuera de posibilidades, y además no se puede tocar la nómina del personal, y si no se puede privatizar nada, ni redimensionar ninguna empresa del estado en sentido descendente, ¿qué es lo que puede provocar el ahorro de recursos? ¿Un milagro?

El M de E no lo aclara. El documento nos transmite fuertemente la impresión de que el FMI hizo un gran esfuerzo de comprensión para tomar en cuenta las condiciones políticas especiales por que el país atraviesa, incluyendo una estrategia sobremanera gradualista. Es encomiable. No es necesariamente deseable, ni para el país ni para el gobierno.

El gran inconveniente de una política sumamente gradualista, por oposición a una estrategia de choque como la que de pronto adoptó el Dr. Alfonsín en la Argentina, es, en primer lugar, que las oportunidades para la transgresión, o, si se quiere, las presiones, o las tentaciones, para dejar de lado la disciplina convenida, son una función creciente del grado de desequilibrio. Cuando éste es alto, como en nuestro caso, la probabilidad de que una política muy gradualista se lleve a buen término suele ser muy baja. En segundo lugar, el peligro de que sobrevengan shocks externos aleatorios, que agraven la inestabilidad antes de que la economía haya recuperado la capacidad para absorberlos, crece obviamente con la extensión del ajuste. Por ambas razones, habríamos preferido una estrategia que reclamase un

ajuste mucho más compacto. Una estrategia más exigente. Con apariencia más dura. Bien entendida, sin embargo, habría podido resultar más conveniente, más llevadera, más fácil. Habría planteado problemas políticos muy difíciles en la fase inicial, pero si no nos equivocamos mucho, esos problemas políticos el gobierno no los está evitando con esta estrategia. Sólo está postergando su concreción para un momento en que su prestigio estará inevitablemente menos lozano que ahora, y cuando le quedara menos tiempo para aprovechar el ajuste antes de la inmediata instancia electoral.

Una palabra, para concluir, sobre el papel de la opinión pública en general, y de la prensa en particular, en el seguimiento de la ejecución del programa.

En una democracia ese papel debe reconocerse como significativo. Sin embargo, las autoridades rehúsan a la opinión pública y a la prensa la información necesaria, tanto en extensión como en oportunidad, para cumplirla con cierto decoro.

Durante la dictadura militar el Banco Central publicó un balance semanal durante varios años. En la Argentina esa publicación nunca se discontinuó. En el Uruguay la información respectiva, junto con otra semejante está disponible solo en un ambiente oficial sumamente restringido. Diríase que los círculos gubernamentales están operando bajo la ilusión de que la información recolectada y procesada por funcionarios que pagamos todos los contribuyentes son de su propiedad exclusiva.

No lo es, por supuesto, pero al exhortarles a recapacitar sobre su actitud, queremos sobre todo enfatizar que, al tratar las estadísticas y los estados financieros como secretos militares, solo consiguen debilitar más aún la credibilidad desgraciadamente ya no demasiado sólida, de su política.

Nuevas publicaciones...

(viene de pág. 27)

ta Punta del Este" pero los "elevados costos" obligaron a interrumpir su salida en la primera semana de setiembre, dijo Anderson.

Seminario organizado por el CIIDU

Un seminario sobre "Medios de Comunicación y Desarrollo en zonas rurales" tendrá lugar en Montevideo entre el 3 y el 5 del corriente, organizado por el Centro de Información, Investigación y Documentación del Uruguay (CIIDU) y bajo los auspicios de la fundación germano-occidental Friedrich Naumann.

Del mismo tomarán parte varios profesionales de la comunicación, educadores, propietarios de medios de difusión y au-

toridades oficiales. Las sesiones se llevarán a cabo en la sala B de la Intendencia Municipal de Montevideo y forman parte de un programa de actividades orientado a la discusión del papel de los medios de comunicación social, en especial las emisoras de radio, en la etapa que actualmente vive el Uruguay.

Víctor Björgan, director de la fundación Friedrich Naumann, dijo refiriéndose al evento que "los intentos por activar y modernizar la economía deben ser acompañados por otras iniciativas dirigidas a superar viejos problemas del país".

Björgan agregó que "el aumento del analfabetismo, de la deserción escolar y deterioro de las condiciones sanitarias que afectan a los pobladores

de zonas rurales, son claros ejemplos de esa problemática".

La programación elaborada para el desarrollo del referido seminario, destaca entre los distintos tópicos de discusión: "Comunicación en zonas rurales, y sus efectos sobre el desarrollo", "Necesidades informativas y acceso a los medios en los distintos sectores del campo", etc.

Cebrián: "Los periodistas..."

(viene de pág. 26)

de las mentes liberales es relacionarse con todo el mundo.

El Instituto no tiene miembros en los países comunistas porque es obvio que no hay libertad de expresión ni existe capacidad de haberla en los países comunistas.

En cuanto a la prensa comunista, si efectivamente cree en los principios de los países comunistas respecto a la es-

tructuración al sistema de información y de prensa, difícilmente van a estar de acuerdo con los principios del Instituto y con el sistema de entendimiento claramente liberal, democrático, y occidental que tenemos en el IPI. Pero no hay ningún tipo de dificultad de hablar con nadie. Si no lo hemos hecho no ha sido cosa nuestra.