

RESEÑAS

JOSÉ ANTONIO OCAMPO, *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 226 pp.

La crisis del sistema financiero internacional como lo conocemos ahora se inició en 1971, cuando los Estados Unidos abandonaron la paridad del dólar con el oro —ancla del sistema de Bretton Woods— y dieron lugar al actual conjunto de tipos de cambio flotantes que ha privado desde 1971 entre la mayoría de los países. El pacto original que dio vida al Fondo Monetario Internacional en 1944 preveía, en lo esencial, fijación de las paridades de todos los países miembros en tantos gramos de oro por unidad de moneda nacional, pero consideraba numerosas salvedades, entre ellas la admisión de devaluaciones acordadas con el propio FMI y el mantenimiento, con base en el artículo 14 del convenio, por los países que así lo decidieran, de restricciones a las transacciones corrientes también establecidas y vigiladas por el FMI, y restricciones a los movimientos de capital, en los términos del artículo 8, en los países que declararan entrar en el Fondo sin restricciones cambiarías a las transacciones corrientes.

Se comprenden estas varias disposiciones en virtud de la situación en que se encontraba el Reino Unido al concluir la Segunda Guerra Mundial, antes de obtener los préstamos de posguerra que habrían de hacerle los Estados Unidos, y teniendo en cuenta además la incapacidad del Reino Unido para solventar sus adeudos acumulados en libras esterlinas, no convertibles en moneda internacional, a favor de países de la Comunidad Británica de Naciones, Argentina y otros del área esterlina. Fueron muchos los países que aceptaron el convenio del FMI con restricciones cambiarías autorizadas y que tardaron varios años en llegar a un régimen de transacciones libres, ya fuera con tipo de cambio fijo o tipos provisionalmente diferenciados y aun flotantes, antes de acordarse la nueva paridad. El FMI pugnó por la eliminación de los controles de cambio y por la estabilidad cambiaría, pero nunca se opuso a las devaluaciones justificadas por desequilibrios fundamentales, a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones que aseguraran mantener los equilibrios macroeconómicos esenciales.

No todos los países industrializados respetaron estas reglas del juego, y por otro lado el FMI careció con frecuencia de autoridad y de recursos para intervenir. La llamada escasez de dólares de la posguerra se fue disipando con el tiempo; por añadidura, la penuria de oro se fue transformando en abundancia del mismo. La creación de los derechos especiales de giro y las ampliaciones de los límites de endeudamiento con el FMI, y los convenios de apoyo contingente, contribuyeron adicionalmente a facilitar mayor grado de liquidez para algunos países.

Todo lo anterior se echó por la borda en 1971, a la vez que los Estados Unidos empezaron a poner en circulación los "eurodólares" para hacer frente a su creciente déficit de balanza de pagos. Dos años después, los eurodólares fueron opacados por la abundancia de petrodólares en manos de la banca comercial en los países industrializados, resultantes del alza de las cotizaciones del petróleo crudo a favor de los países exportadores del mismo, con el consecuente debilitamiento de los organismos de Bretton Woods como fuentes de recursos. Este sacudimiento financiero se repitió en 1979 con el segundo incremento del petróleo, mientras se generaba la gran expansión del siglo de las deudas externas de los países en vía de desarrollo, tanto los petroleros como los no petroleros. El total de la deuda externa se elevó de 66 mil millones de dólares en 1970 a 593 mil millones en 1982 (o sea casi nueve veces) y a 764 mil millones en 1985 (o sea un total de casi 12 veces en 15 años). La suma de los pasivos externos a fines de 1986, incluidos créditos a corto plazo y del FMI, fue calculada por el Banco Mundial en un billón de dólares.

A partir de mediados de 1982, surgió una moratoria virtual, no declarada, la cual llevó a una serie de negociaciones y tropiezos que, sin añadir sino mínimos fondos nuevos del exterior, permitió poner en vigor los planes Baker y Brady lanzados por la Tesorería de los Estados Unidos —este último, en 1988, más concreto y adaptado a las posibilidades del sistema financiero internacional. Puede decirse que con estas medidas se cerró un ciclo de endeudamiento y se dio inicio a otro, el de los años noventa, que comprendió nuevas modalidades, en particular la desregulación y la vía libre a los movimientos financieros internacionales.

Me ha parecido de utilidad recordar los anteriores antecedentes para encuadrar el más reciente ciclo de crisis del sistema financiero internacional. Podrían citarse otros más lejanos, de los años veinte y treinta, cuando autores europeos y norteamericanos advertían sobre los peligros de los endeudamientos externos imprudentes y de los movimientos especulativos de capitales a corto plazo; pero la estructura económica y financiera ha cambiado tanto, que basta recordar las crisis de los años ochenta y, por cierto, poner de relieve las características actuales de fin de siglo. Esto último es lo que hace el

autor del valioso libro que ahora se comenta, José Antonio Ocampo, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC), centrado en las reflexiones, discusiones y propuestas más recientes de un grupo de trabajo integrado en las Naciones Unidas.

La nueva situación, aguijoneada por la debacle de México en 1994-1995, y las posteriores de Japón y varios países de Asia, de Rusia y de Brasil (prefiero no apodarlas con nombres de bebidas alcohólicas, porque éstas son, en los términos de la Organización Mundial del Comercio, OMC, “marcas de origen”), tiene características en las que intervienen los éxitos de la comunicación cibernética y la creación de nuevos instrumentos de mayor riesgo financiero, junto con la desregulación y la falta de certeza en la información. El doctor Ocampo, ante esta realidad, subraya la inédita inestabilidad financiera de los últimos años. Sin embargo, muchos de los factores que cita han estado presentes siempre, aunque tal vez en menor grado. Voy a referirme a algunas de estas afirmaciones. Dice, por ejemplo, que los mercados no han sido capaces de “distinguir adecuadamente entre distintos tipos de prestatarios” (p. 21); pero, como diría Sherlock Holmes, esto es elemental, sobre todo cuando se especula y se busca la ganancia pronta. La información siempre ha existido; si no se ha usado bien, por algo será. Por otro lado, ninguna bolsa de valores local es igual a otra, y muchas fueron infladas en los llamados países emergentes más allá de su estructura de base; por añadidura, los emisores de títulos —públicos o privados— siempre han sido de diversa calidad, que por cierto es juzgada cotidianamente en los medios de los inversionistas financieros con varias letras del alfabeto.

Los sistemas bancarios en los países prestatarios tampoco son de calidad y eficiencia uniformes, ni siquiera en Europa Occidental. Esto no es nada nuevo. Lo novedoso ha sido la miopía y aun la ceguera y la falta de perspicacia de los organismos financieros internacionales, así como la tendencia de muchos corredores de bolsa a asumir riesgos no justificables en busca de ganancias inmediatas y por exceso de codicia. En numerosos casos habría bastado una buena dosis de prudencia y de sentido común para no cometer esos excesos. Contra las imprudencias, tanto nacionales como internacionales, poco podrían haber hecho organismos creados en otros tiempos y para otros fines. Los descalabros de 1995 en adelante son responsabilidad tanto de los deudores como de los acreedores, y también de los organismos financieros internacionales, como lo han sido en toda la historia mundial de la banca y del financiamiento.

Ahora bien, lo que se busca, según las reflexiones del citado grupo de trabajo y del autor, es poner coto a estos desmanes. Si se trata de problemas de falta de información (p. 33), son remediables. Si se trata de hacer valer la “autoprotección” o el “autoaseguramiento” de los deudores (p. 36), tal vez

haya algunos remedios. La autoprotección la caracteriza el doctor Ocampo en términos de adopción por un país emergente de medidas de regulación “prudencial”, el desaliento a movimientos “excesivos” de capital a corto plazo con frecuencia especulativos, el mantenimiento de elevadas reservas internacionales, de hecho “una gama de políticas nacionales recomendadas a los países en desarrollo en un mundo caracterizado por la volatilidad del capital”. Bien, algo de esto podría funcionar en algunos países, pero no en todos, y tal vez contribuiría poco a la reforma financiera internacional. Sería difícil y aun costoso incorporar estos elementos a una nueva “arquitectura básica”, sobre todo si se aplican solamente a los países en desarrollo. En esto estoy de acuerdo plenamente con el autor.

Concuerdo también con el doctor Ocampo en que sería más importante tratar de crear mecanismos internacionales adecuados. Esto fue en esencia lo que en Bretton Woods se quiso hacer en 1944, claro que en otras circunstancias y en otras dimensiones. Hay quienes hablan de crear un “nuevo Bretton Woods”, mas esto no tiene sentido. Esa fue una creación de dos países, los Estados Unidos y el Reino Unido, con dedicatorias especiales a ellos mismos; y sólo 42 países más participaron, la mayoría sin saber qué decir, entre ellos 19 latinoamericanos; hago excepción de México porque nuestra delegación desempeñó un papel sumamente decoroso y positivo, ya que iba a la Conferencia muy bien preparada. Hoy el problema es global de verdad, en las dimensiones de la actual globalización comercial, de las inversiones, de los movimientos de capital y del conocimiento y la informática. No obstante, el doctor Ocampo hace ver que muchas instancias de opinión desconfían en la actualidad de la creación de nuevas instituciones de alcance mundial o global.

El grupo de trabajo en que participó el doctor Ocampo se dedicó entonces a poner de relieve algunas áreas denominadas “de consenso” (capítulo 3), entre las que destaca la conveniencia de proveer financiamiento de contingencia a los países en dificultades, desde luego con fuertes condicionamientos. A mi juicio sería erróneo que en la discusión de este tema no participaran los llamados “países en dificultades”, pues las soluciones no pueden imponerse unilateralmente, o por la gracia del Grupo de los Siete (G7). En todo caso, el capítulo aludido contiene gran riqueza de consideraciones y propuestas que no es posible reseñar aquí. Cabe señalar un paralelo en el terreno de la protección contra deterioros y desastres ambientales, nacionales o globales, en que se empieza a insistir en la necesidad de adoptar el principio precautorio, para evitar el tratar de resolver el problema cuando sea ya demasiado tarde; tal vez esta idea pueda trasladarse al terreno del mundo financiero.

Por contraste con las áreas de consenso, el capítulo 4 trata de las “esferas de discrepancia” en el grupo de trabajo. Sin entrar a detallarlas, recojo la impresión de que las discrepancias vencieron a los consensos positivos. Es decir, prevalecen las ideas conservadoras asociadas al G7 y al FMI y los mercados de capitales de los países industrializados. En particular, existe fuerte resistencia a la idea y a la practicabilidad de imponer restricciones a los movimientos de capitales a corto plazo, y a la idea de rescates oportunos. Por otro lado, en el grupo de trabajo parece haber habido excesivo optimismo con respecto a la posibilidad de fortalecer los organismos financieros regionales y subregionales o una red de los mismos. Debe reconocerse que estos organismos en la región latinoamericana, incluido el BID, no tienen la solidez necesaria.

En el capítulo 5 se apoya la idea de regular los flujos de capital, pero los argumentos empleados no parecen demasiado convincentes, a falta de políticas nacionales que confíen menos en las virtudes de los mercados desregulados en general. En todo caso, las circunstancias de cada país son distintas, y se ve difícil, si no imposible, crear consensos regionales o aun subregionales en el área latinoamericana.

Es de interés el capítulo 6, sobre “temas complementarios”, que se centra en la situación de los países más pobres. Por cierto, ¿cómo se definen estos países? ¿En términos del PIB per cápita o en función de la deuda externa por habitante o en relación con su capacidad de pago? Esto no parece aclararse adecuadamente. Se subraya la necesidad de métodos para aliviar la deuda externa de esos países. Entre estos dispositivos se citan: mayor financiamiento oficial, como lo ha definido la OCDE, y, en su caso, créditos a largo plazo, financiamientos anticíclicos, compensatorios de los flujos privados, y el apoyo a procesos de transición a nuevas formas de financiamiento privado. Se menciona también la necesidad de contar con redes de protección social y la creación de fondos sociales de emergencia, como algunos que han existido en varios países de la región latinoamericana. Además, el autor recoge la idea de crear seguros de desempleo, con apoyo en programas de capacitación para jóvenes y otros instrumentos. No se especifica mucho la forma de crear estos instrumentos o de financiarlos y hacerlos valer con eficacia.

Por último, advierto la ausencia de una idea que en los años ochenta fue propalada, entre otros, por Raúl Prebisch, así como por Osvaldo Sunkel, Fred Bergsten y coautores, Dragoslav Avramovic, Jacques Dréze, Saúl Trejo Reyes y por mí mismo. Esta idea consistió en sugerir que se permitiera a los países deudores que pagaran en moneda nacional una parte de los intereses sobre su deuda externa, con las garantías necesarias, depositando las sumas respectivas en cuentas especiales a favor de los acreedores en bancos de los países deudores, con objeto de promover de común acuerdo inversiones

nuevas en proyectos de desarrollo y de exportación. Habría sido un mecanismo semejante al que prevaleció durante la vigencia del Plan Marshall, al permitirse a los países europeos beneficiarios depositar en cuentas de contraparte en la moneda local el producto de las ventas de los bienes recibidos de los Estados Unidos bajo dicho programa, a fin de dedicar esos fondos a nuevos proyectos de desarrollo. Este mecanismo dio gran impulso al crecimiento económico en Europa, e imprimió liquidez a los sistemas bancarios para compensar la falta de demanda.

Debo reconocer que cada uno de nosotros concibió en forma independiente la idea de tratar el endeudamiento externo con pagos parciales de los intereses en moneda local. Parece ser que ninguno se relacionó con los demás. En mi caso no tuve ninguna comunicación previa con ellos, ni siquiera con Saúl Trejo cuyo cubículo estaba a 20 metros del mío en El Colegio de México (aunque después escribimos un trabajo mancomunado que no llegó a publicarse). Las propuestas están relatadas en varias publicaciones de 1985 y 1986, con las referencias bibliográficas del caso, en un capítulo que escribí para un libro coordinado por Miguel Wionczek, publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1987; incluso aparece una síntesis en inglés de mi propuesta en un documento del Congreso de los Estados Unidos de octubre de ese mismo año. La idea cayó en el vacío en todas partes; sin embargo, tal vez sería aún viable aplicarla en algunos casos para aliviar la carga del endeudamiento externo de ciertos países y evitar el descenso de la demanda interna a que da lugar la transferencia de los intereses en moneda extranjera convertible. Por lo menos podría ponerse a debate, una vez actualizada (aunque ya se sabe que en muchos medios es difícil recordar y revivir ideas de otros tiempos y otros autores).

El ensayo del doctor José Antonio Ocampo es de gran importancia y actualidad. Es un "debate en marcha", como su subtítulo lo indica. Agradezco al Fondo de Cultura Económica esta oportunidad que me ha brindado para salirme temporalmente de mi campo de trabajo e investigación habitual e incursionar en temas pretéritos.

VÍCTOR L. URQUIDI

OSMAR GONZÁLES, *Señales sin respuesta. Los zorros y el pensamiento socialista en el Perú: 1968-1989*, Lima, Ediciones Preal, 1999, 279 pp.

Originalmente presentado en 1994 como tesis de maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, este libro de Osmar