



BANCO DE GUATEMALA

Documentos de Trabajo

CENTRAL BANK OF GUATEMALA

Working Papers

No. 06

**POLÍTICAS DE AJUSTE, SISTEMA FINANCIERO Y
CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA
LATINA***

Año 1990

Autor:

Walter Torres Kong

*Trabajo ganador del 3er. lugar, reconocimiento otorgado por el Jurado Calificador del Certamen Permanente de Investigación sobre Temas de Interés para la Banca Central Dr. Manuel Noriega Morales, Edición I





BANCO DE GUATEMALA

La serie de Documentos de Trabajo del Banco de Guatemala es una publicación que divulga los trabajos de investigación económica realizados por el personal del Banco Central o por personas ajenas a la institución, bajo encargo de la misma. El propósito de esta serie de documentos es aportar investigación técnica sobre temas relevantes, tratando de presentar nuevos puntos de vista que sirvan de análisis y discusión. Los Documentos de Trabajo contienen conclusiones de carácter preliminar, las cuales están sujetas a modificación, de conformidad con el intercambio de ideas y de la retroalimentación que reciban los autores.

La publicación de Documentos de Trabajo no está sujeta a la aprobación previa de los miembros de la Junta Monetaria del Banco de Guatemala. Por lo tanto, la metodología, el análisis y las conclusiones que dichos documentos contengan son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente representan la opinión del Banco de Guatemala o de las autoridades de la institución.

*****©*****

The Central Bank of Guatemala Working Papers Series is a publication that contains economic research documents produced by the Central Bank staff or by external researchers, upon the Bank's request. The publication's purpose is to provide technical economic research about relevant topics, trying to present new points of view that can be used for analysis and discussion. Such working papers contain preliminary conclusions, which are subject to being modified according to the exchange of ideas, and to feedback provided to the authors.

The Central Bank of Guatemala Working Papers Series is not subject to previous approval by the Central Bank Board. Therefore, their methodologies, analysis and conclusions are of exclusive responsibility of their authors, and do not necessarily represent the opinion of either the Central Bank or its authorities.

POLITICAS DE AJUSTE, SISTEMA FINANCIERO Y CRECIMIENTO ECONOMICO EN AMERICA LATINA

Por Walter Torres Kong*

INTRODUCCION

Desde inicios de la presente década, no pocos países de América Latina están atravesando profundas crisis económicas que perjudican seriamente las posibilidades de alcanzar mejores niveles de crecimiento. El carácter crónico de tales situaciones y la exigencia por aumentar la eficiencia económica y la competitividad a nivel internacional, compatibles con mayores niveles de bienestar para amplios sectores de la población, hacen que nuestros países tengan que optar por el ajuste, a fin de dotar a sus economías del vigor indispensable en las circunstancias actuales.

En esta tarea, la eficaz movilización y eficiente asignación de los recursos financieros pueden ser estratégicos para acortar los plazos que implica la obtención de los efectos positivos generados por un programa de ajuste, así como para propiciar la mejor asimilación de los costos que ocasiona su aplicación.

Dentro de esta perspectiva se ubica el desarrollo de la presente investigación, realizada con el propósito de examinar el papel que corresponde al sistema bancario y -en general- al financiamiento dentro de los procesos de ajuste, y así propiciar el aprovechamiento de las vastas posibilidades que ofrecen para promover el crecimiento sobre bases estables.

El documento presenta dos capítulos. En el primero se examinan las interrelaciones entre el ajuste y el sistema bancario nacional, y con este objeto se analizan los principales campos de confluencia entre las políticas de ajuste y las funciones de las instituciones bancarias, y luego se estudia el papel que juegan estas instituciones en los esfuerzos por hacer más viable la aplicación de los programas de ajuste.

El segundo capítulo presenta, en términos generales, los elementos que pueden potenciar la acción de un sistema bancario como impulsor del ajuste y promotor del crecimiento económico. También, reseña el papel que cumplen las instituciones financieras internacionales en dicho cometido, y se exponen planteamientos en relación con el uso del financiamiento durante el ajuste, a

* Licenciado en Economía, nacionalidad peruana; Tercer puesto en el Certamen Permanente de Investigación sobre temas de Interés para la Banca Central "Doctor Manuel Noriega Morales" (1989-1990).

fin de lograr mejores resultados en materia de crecimiento económico.

Se incluye un apéndice, donde se reseñan los principales aspectos de la metodología empleada en la realización de la investigación, y también se presenta la bibliografía básica utilizada.

1. EL PROCESO DE AJUSTE Y EL SISTEMA BANCARIO

Las políticas de ajuste, como las aplicadas en no pocos países de América Latina a lo largo de la presente década, pueden asumir una diversidad de matices en función de la situación concreta de cada país, sus objetivos, metas y plazos involucran aspectos económicos y financieros, así como consideraciones de carácter social y político, ya sea de manera explícita o implícita.

Los problemas de balanza de pagos, la inestabilidad en el nivel y estructura general de precios y el escaso crecimiento económico son las principales causas que propician la aplicación de programas de ajuste en países como los nuestros. Así, estos programas buscan -en los términos más amplios posibles- que las economías nacionales retomen caminos estables orientados hacia el desarrollo, de una manera ordenada, en el menor tiempo y al más bajo costo posible.

El logro de una posición viable en el sector externo es básico dentro de la estrategia aplicada para alcanzar el ajuste deseado en la economía, pues, mientras persistan las dificultades en la balanza de pagos, ellas reflejan la existencia de otros problemas que pueden tener alcances bastante amplios. Estas dificultades, a su vez, imponen serios obstáculos para el crecimiento económico y pueden agruparse en dos grandes conjuntos, a saber:

(a) La existencia de desequilibrios usualmente asociados al nivel y composición de la demanda agregada y/o a niveles y estructura de precios

incompatibles con la capacidad productiva y la disponibilidad de recursos

(b) Una inadecuada inserción del país en la economía internacional, ligada a la presencia de un aparato productivo con sectores y actividades demandantes netos de divisas; así como el resultado adverso en el empleo del financiamiento externo, y las escasas posibilidades que existen para ampliar y mejorar los vínculos que implica dicho financiamiento

En virtud de que los programas de ajuste vienen siendo aplicados sucesivamente en numerosos países de América Latina desde, por lo menos, hace dos lustros, es posible afirmar que existen factores subyacentes que contribuyen a que los desequilibrios macroeconómicos se presenten. Por ello es indispensable que la concepción y el diseño de las políticas de ajuste formen parte de (o mejor, estén complementadas por) estrategias más amplias, tanto en términos de plazo como en las variables por considerar, a fin de evitar procesos continuos de ajuste y desajuste en nuestras economías.

Así, por ejemplo, los factores subyacentes que pueden favorecer la aparición crónica de los desequilibrios macroeconómicos pueden asociarse -directa o indirectamente- con niveles de crecimiento demográfico superiores a las posibilidades de crecimiento del producto; una baja capacidad del país para asimilar los cambios tecnológicos y generar innovaciones que permitan aumentar la productividad y eficiencia en el uso de los recursos; el agotamiento del modelo de desarrollo adoptado; y la vulnerabilidad de la economía nacional frente a los cambios que se producen en el contexto internacional y en las economías más desarrolladas, entre otros.

No obstante la existencia de tales factores -cuyo tratamiento excede los límites propuestos para el presente trabajo-, bastante amplios y complejos, la atención hacia el mejor aprovechamiento y el desarrollo de las funciones, facultades y posibilidades que presenta el sistema bancario existente en el país, puede ayudar a descubrir mayores posibilidades para optimizar los efectos de las políticas de ajuste y el logro de los objetivos planteados por estas.

1.1 Campos de confluencia entre las políticas de ajuste y la acción de las instituciones financieras

Para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos, los programas de ajuste adoptan, por lo general, políticas orientadas hacia dos campos bastante amplios. Así, estas políticas pueden actuar sobre la demanda agregada, a fin de corregir su excesivo crecimiento en relación con la disponibilidad de bienes y servicios; o también pueden estar orientadas a superar las debilidades y rigideces que presenta el aparato productivo.

Si bien, en la práctica, los efectos de ambos conjuntos de políticas se yuxtaponen y los programas de ajuste deben considerar a ambos tipos de medidas para que estos alcancen los mejores resultados posibles, el empleo de las políticas que actúan sobre la demanda tiende a alcanzar una predominancia sobre aquellas que actúan sobre la oferta, debido a la naturaleza de los desequilibrios macroeconómicos que se presentan en las economías de nuestros países, y debido a que los cambios a inducirse por el lado de la oferta tardan más tiempo en relación a lo que sucede con las variaciones de la demanda.

En efecto, debido a las enormes necesidades sociales insatisfechas acumuladas a lo largo de los años, los gobiernos se encuentran inducidos a gastar más de lo que tienen, con una velocidad superior a aquella que la economía está preparada para asimilar productivamente.

Por ello, usualmente, los programas de ajuste aplican políticas de carácter monetario y fiscal típicamente restrictivas que, por lo general, se han orientado a equilibrar los presupuestos del sector público. Al tiempo que estas medidas, adecuadamente administradas, contribuyen a menguar la inflación y equilibrar la balanza de pagos, se pueden generar -como efectos no deseados- contracciones en el producto y el empleo, por lo cual este tipo de medidas tiene un costo social y político elevado.

Asimismo, este tipo de políticas, en la medida en que establecen recortes presupuestales, tienden a disminuir la participación del sector público en la economía, implican suspender la ejecución de

proyectos y obras públicas con periodos de maduración largos, e inducen a postergar -o por lo menos disminuir- los programas de bienestar social de carácter gubernamental.

Por estas razones, ante la presencia de problemas macroeconómicos originados por excesos del gasto, los gobiernos se enfrentan a la enorme tentación de postergar la adopción de políticas restrictivas sobre la demanda agregada; y cuando lo hacen, las aplican parcialmente, sin corregir totalmente los desequilibrios que se pretende superar, o las asumen demasiado tarde, en momentos cuando los ajustes requeridos son inevitables y de enormes magnitudes, y conllevan enormes costos sociales.

Juntamente con estas políticas, el crecimiento excesivo de la demanda agregada también puede ser contrarrestado disminuyendo la creación del crédito. Si bien este conjunto de medidas también podrán tener consecuencias no deseadas sobre la producción y el empleo, tales efectos podrían menguarse en la medida en que se cuente con un sistema bancario ordenado, capaz de actuar correctamente ante los cambios que se producen en el marco de un proceso de ajuste, dirigiendo los escasos recursos crediticios y demás servicios bancarios de la manera más eficiente posible, entre las diversas actividades productivas.

En efecto, ante la disminución de los flujos crediticios en la economía, las instituciones financieras adecuadamente dotadas orientarán los escasos recursos financieros captados hacia aquellas actividades que muestren niveles de rentabilidad, riesgo y plazos compatibles con el nuevo contexto creado por las políticas económicas. Asimismo, un sistema bancario competente puede tener la capacidad de acompañar el financiamiento otorgado con otros servicios bancarios complementarios al crédito -sea directamente o por medio de arreglos institucionales con otros organismos-, y en la medida en que esto ocurra, son mayores no solo las posibilidades de éxito para los proyectos financiados, sino también los márgenes para los propios bancos.

De esta forma, la existencia y funcionamiento de un sistema bancario ordenado y competente puede

evitar -de una manera eficiente- que los recursos crediticios se orienten hacia inversiones y proyectos menos ventajosos económica y financieramente, potenciándose los efectos macroeconómicos positivos del uso del crédito y evitándose la atención de aquellos proyectos cuya evaluación los ubique en lugares marginales.

Asimismo, la presencia de diversas instituciones bancarias cuyos objetivos, funciones y modalidades operativas son distintos y complementarios, pues atienden a diferentes sectores y ramas de la actividad económica,* puede garantizar una adecuada distribución sectorial de los créditos y coadyuvar a una canalización equilibrada del flujo crediticio en la economía, sin llegar a descuidar la atención de aquellas actividades consideradas estratégicas y -al mismo tiempo- sin dejar de lado los criterios de una sana gestión y la eficiencia en la administración financiera.

Como se indicó antes, conjuntamente con las políticas que actúan sobre la demanda y el gasto, un programa de ajuste incluye políticas orientadas a superar aquellos desequilibrios macroeconómicos que se originan por debilidades de la oferta. En estos casos, las políticas adoptadas se orientan a corregir las distorsiones en los precios básicos de la economía, a fin de obtener una estructura de precios relativos que promueva una eficiente asignación y uso de recursos financieros y no financieros entre los sectores productivos de la economía.

Dentro de este conjunto de medidas, aquellas orientadas a aumentar las tasas de interés reales que se encuentran demasiado bajas o en niveles

negativos (en términos reales), y corregir el tipo de cambio sobrevaluado -estableciendo en este caso, esquemas que tiendan a liberalizar los regímenes cambiarios y de comercio exterior- son las más usadas, debido a que con su manejo se ejerce influencia sobre el resto de los precios y sobre la asignación de recursos en la economía.

Como se sabe, las políticas de tasas de interés buscan fomentar el ahorro induciendo su canalización eficiente hacia proyectos e inversiones productivas, para lo cual, las tasas de interés pasivas han de ofrecer algunos puntos de rendimiento positivo en términos reales -o por lo menos, no han de ser excesivamente negativas-, y consecuentemente las tasas de interés activas deben ubicarse por encima de estas, en un nivel que permita cubrir el costo de intermediación.

Suele argumentarse, en detrimento de la efectividad de tales políticas, que estas lo único que pueden fijar es el nivel nominal de las tasas de interés, pues el funcionamiento del conjunto de la economía -vía el incremento en el nivel de precios- es el que establece los niveles reales de las tasas de interés, y son estas últimas las que estimulan eficazmente el ahorro y su canalización eficiente hacia inversiones productivas. Es más, el efecto final de las variaciones de las tasas de interés sobre el ahorro y la inversión puede (dependiendo de la economía, en particular) estar en función de otros aspectos también relacionados -directa o indirectamente- con los cambios en la tasa de interés, tales como aquellos de carácter económico, entre los cuales destacan la inflación, los niveles de ingreso y su distribución, la propensión a ahorrar, etc.; aspectos relacionados con la infraestructura institucional y bancaria del país; y aspectos culturales.

No obstante la heterogeneidad de factores que pueden estar involucrados en la problemática referida a la tasa de interés y sus efectos sobre el ahorro y la inversión, así como la diversidad de características de cada economía y lo cambiante de estas, la atención al aspecto de la infraestructura bancaria existente es clave para optimizar la eficacia de los cambios en las tasas de interés sobre el volumen de los recursos movilizados en el proceso de ahorro e inversión.

* Como sucede en muchos países de América Latina. Así, por ejemplo, en Guatemala el sistema financiero está conformado por bancos de desarrollo creados para financiar actividades y sectores específicos, a saber: Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), constituido para atender preferentemente la demanda de crédito agrícola del mediano y pequeño productor; Banco Nacional de la Vivienda (BANVI), cuya función principal es el financiamiento a la vivienda para personas de escasos recursos; y Corporación Financiera Nacional (CORFINA), creada con el fin de promover el desarrollo industrial, minero y turístico del país.

En efecto, la existencia de un sistema bancario desarrollado trae consigo el aumento de la elasticidad del ahorro respecto a la tasa de interés. Así, cuando se operan aumentos en las tasas de interés pasivas en distintas economías, estos aumentos tendrán mayores efectos positivos sobre el nivel de los ahorros en aquellas economías cuyas instituciones financieras tengan una mayor cobertura en sus alcances y ámbitos geográficos de actuación, una más amplia diversificación en sus funciones y servicios bancarios y una alta competencia en su gestión.

Asimismo, en aquellas economías cuyos sistemas financieros se encuentran adecuadamente dotados -respecto de aquellas donde sus instituciones bancarias no lo están-, los aumentos en las tasas de interés activas a niveles reales acordes con los costos de oportunidad del capital, generan reordenamientos en la cartera de proyectos susceptibles de recibir financiamiento de los bancos, descartándose aquellos proyectos que ocupaban lugares marginales.

Cuanto más desarrollado y diversificado se encuentre un sistema financiero en el país -ante el establecimiento de niveles adecuados para las tasas de interés-, mayores serán los servicios financieros que tendrán a su disposición los agentes económicos, aumentando las alternativas de atraer mayores cantidades de recursos para movilizarlos eficientemente; en tales circunstancias, las políticas de tasas de interés podrán tener mejores efectos sobre los flujos de la economía.

En general, cuando las economías tienden a la estabilidad -por ejemplo a consecuencia de la aplicación de un programa de ajuste-, el efecto final de un aumento en las tasas de interés activas es la reclasificación de los proyectos e inversiones en cartera de los bancos y que esperan recibir financiamiento, pues, por un lado, se descartan los proyectos marginales y, por otro lado, se incorporan nuevas iniciativas de inversión. En estos casos aumenta la calidad de los proyectos que reciben apoyo crediticio, y no necesariamente podrían disminuir los proyectos e incluso los montos financiados.

Esto último se puede generar no solo gracias

a que se contaría con mayores recursos atraídos por los nuevos niveles de las tasas pasivas, sino, además, en la medida en que se cuente con instituciones bancarias que asuman funciones de promoción de proyectos, desempeñen labores de banca de inversión, evalúen correctamente y apoyen las mejores iniciativas desde sus inicios y mantengan posiciones líderes entre los agentes económicos de los sectores en los cuales ofrecen sus servicios, descubriendo y perfeccionando mejores oportunidades de inversión.

También, las instituciones adecuadamente dotadas pueden administrar -en su más amplio sentido- mejor las diversas soluciones que brinda la ingeniería financiera ante los problemas que se generan -por ejemplo- con la inflación.

En efecto, la adopción de tasas de interés con corrección monetaria o indexadas es (y ha sido) una de las fórmulas empleadas por diversos países de América Latina* para enfrentar las distorsiones que genera la inflación sobre las operaciones financieras, en particular aquellas pactadas a mediano y largo plazo; y su implementación puede hacerse más viable en aquellos bancos que se encuentren adecuadamente preparados, ya que esto implica establecer relaciones con otras entidades ligadas con el sistema o mecanismo de indexación, adecuar determinados aspectos de la gestión bancaria y administración financiera, aplicar nuevos esquemas operativos tanto en la captación como en la colocación de los recursos, y diseñar estrategias de introducción y promoción en el mercado para los instrumentos con indexación, entre otros.

Además de los efectos positivos sobre el fomento al ahorro y su eficiente canalización hacia proyectos productivos, las políticas de tasas de interés evitan la salida de capitales nacionales hacia el exterior y estimulan las entradas del capital extranjero, ya

* Como ejemplos ilustrativos se puede hacer referencia a la experiencia de Brasil, con la aplicación de factores de corrección monetaria; Colombia, con la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC); Chile, con la Unidad de Fomento (UF); y Uruguay, con las Unidades Reajustables (UR).

sea por el efecto directo de un mayor rendimiento, ya sea indirectamente, a través de las inversiones ejecutadas que buscan capitales adicionales a los obtenidos en los mercados domésticos.

En el caso de la salida de los capitales nacionales hacia el exterior y del ingreso de capitales al país, cabe tener presente que estos pueden ser influenciados por los cambios que se generen en los mercados financieros internacionales, originados por razones ajenas a las economías de nuestros países, los cuales pueden llegar a ofrecer en determinados momentos -y de hecho, así ha ocurrido- costos de oportunidad inalcanzables dentro de las fronteras de los países latinoamericanos, o por el contrario (en otros momentos) una elevada disponibilidad de recursos financieros, superior a aquella que las economías pueden asimilar productivamente.

Pese a esta limitación, la aplicación de políticas de tasas de interés dentro de un programa de ajuste, conjugada con la existencia de instituciones financieras cuyos ámbitos de actuación trascienden las fronteras nacionales, son factores que permiten alcanzar una posición más favorable en lo que respecta a la movilización de recursos internacionales hacia, y dentro de, los mercados financieros domésticos.

Las políticas de ajuste crean las condiciones básicas -mas no suficientes- para captar financiamiento internacional que, en otras condiciones, difícilmente acudiría. Y la existencia de bancos que han logrado la internacionalización de sus actividades, provee los canales y mecanismos institucionales útiles para contactar y acceder a mayores fuentes de financiamiento internacional, así como a los proveedores y mercados externos, los cuales, a su vez, generan transacciones que pueden atraer nuevo financiamiento con recursos del exterior.

Un país que aplica políticas de ajuste es como aquel que ordena su casa para recibir huéspedes; en cambio, el país que -además- tiene instituciones bancarias competentes y con alcance internacional, es como aquél que, poniendo su casa ordenada, abre las puertas para atraer más y mejores huéspedes.

En un programa de ajuste, además de las políticas

de tasas de interés, otro medio importante para crear estímulos que orienten correctamente la asignación y uso de recursos en la economía, así como el crecimiento de las ramas y actividades económicas orientadas hacia el exterior y consideradas estratégicas, se refiere al manejo del tipo de cambio.

De acuerdo con el contexto económico que ha caracterizado a no pocos países de América Latina, las políticas de tipo de cambio fijo generalmente han dado como resultado una disminución de la rentabilidad de aquellos proyectos a inversiones pertenecientes al sector exportador, desalentando su modernización, y un perjuicio de aquellas actividades que producen bienes susceptibles de ser importados.

En esta perspectiva, los principales efectos negativos de las políticas cambiarias inapropiadas se reflejan, a corto plazo, sobre la estructura de precios relativos de la economía y la balanza de pagos; y a mediano plazo, en distorsiones en el aparato productivo y en la estructura del empleo, que reflejan los subsidios recibidos por aquellas actividades intensivas en insumos y bienes de origen extranjero, sesgando la producción nacional hacia el mercado doméstico y desaprovechando las oportunidades que presenta el comercio exterior para aumentar la producción, obtener mayores excedentes y elevar los niveles de empleo.

Todo ello tiende a acrecentar la vulnerabilidad de la economía respecto al exterior y tiende a impedir el uso más eficiente de los recursos.

Dado el alcance que pueden tener las políticas cambiarias, cabe destacar el vuelco cualitativo que ha tenido la concepción de estas políticas como componente básico dentro de las estrategias de promoción de exportaciones adoptadas -con diversidad de matices- en países de América Latina en años recientes.

En efecto, en dichas estrategias se advierte un enfoque integral y específico hacia la promoción del comercio exterior, además de contar con una infraestructura institucional de promoción integrada a instituciones financieras que emplean mecanismos

operativos adecuados al comercio exterior.* Asimismo, se ha advertido que promover las exportaciones es tan importante como estimular el crecimiento de la capacidad exportadora del país, especialmente en el sector manufacturero, agroindustrial y agropecuario, allí donde existan ventajas comparativas por ser desarrolladas.

La eficacia de las políticas de tipo de cambio para contribuir al logro de los objetivos del programa de ajuste depende de múltiples factores, entre los cuales figuran los de índole monetaria y financiera, así como los factores relacionados con el propio aparato productivo. Sin embargo, el papel de las instituciones financieras puede ser básico, gracias a las vinculaciones que en su funcionamiento se establecen con el ámbito monetario y financiero, así como debido a las relaciones que, al mismo tiempo, mantienen con el sector real de la economía a través de los múltiples servicios que ofrecen.

En este orden de ideas, destaca la importancia de contar -como sucede, por ejemplo, con Brasil, Colombia y México- con instituciones financieras en capacidad de:

- Estimular iniciativas productivas y proyectos con potencial exportador
- Atraer a empresas existentes mediante los servicios financieros para el comercio exterior, los cuales pueden abarcar desde financiación de capital de trabajo hasta créditos de exportación de pre y post-embarque, e importaciones de equipo y maquinaria
- Proporcionar información selectiva, oportuna y detallada relativa a proveedores, tecnologías y mercados externos, haciendo uso de la coordinación con los sistemas e instituciones

* Ello se constata en Brasil, Colombia y México. Así, en Brasil se cuenta con el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) en el ámbito de la promoción comercial, y con el Banco do Brasil, a través de CACEX, en lo que se refiere al financiamiento; Colombia tiene como órgano de apoyo y financiamiento a PROEXPO, y a INCOMEX como organismo de control; y México cuenta con BANCOMEXT como órgano de promoción y financiamiento a las exportaciones e inversiones con potencial exportable.

- de promoción al comercio exterior
- Financiar y/o brindar servicios de asistencia técnica, realización de estudios y proyectos, servicios de consultoría e ingeniería, asistencia a ferias y misiones, entre otros

Asimismo, como se hizo referencia anteriormente, el alcance de estas actividades puede potenciarse a través de la internacionalización de las actividades de los bancos, lo cual puede facilitar el acceso y manejo de líneas de crédito y el uso de fondos de fuentes externas, al tiempo que coadyuva al establecimiento de contactos y vínculos productivos y comerciales internacionales.

Así como el empleo de políticas de tipo de cambio flexible, complementado con una apertura hacia el comercio, contribuye a generar excedentes en el sector exportador, el funcionamiento de instituciones financieras sólidas y modernas contribuye a que estos se capten y sean movilizados dentro de las fronteras del país.

De este modo, el sistema bancario puede desarrollar acciones consistentes con los requerimientos de forjar una estructura productiva competitiva a nivel internacional, sin que ello implique -necesariamente- la postergación de las necesidades del mercado nacional, sino más bien como medio para alcanzar su mejor atención, bajo una óptica de complementación de producciones y mercados que tienda a desarrollar las ventajas comparativas y aprovechar las economías a escala.

En suma, la existencia de sistemas financieros modernos puede aumentar la eficacia de las políticas de ajuste y, a partir de allí, las instituciones bancarias pueden desempeñarse como agentes impulsores de la estabilización y el crecimiento, principalmente, a través de su capacidad para movilizar eficientemente recursos, crear servicios indispensables para los agentes económicos e impulsar y orientar el proceso de ahorro e inversión en la economía.

de las instituciones bancarias no sólo pueden hacer más difícil y costoso el ajuste, haciéndolo peligrar, sino también tales entidades (en estas condiciones) no tendrían defensas contra los embates generados durante el propio ajuste, y se resquebrajarían su viabilidad y su existencia futura.

1.2 Beneficios y costos de los programas de ajuste: papel del sistema bancario

Los beneficios y costos derivados de todo programa de ajuste dependen del acierto y magnitud de las políticas y medidas correctivas adoptadas, las cuales, a su vez, se plantean en función de la intensidad y naturaleza de los desequilibrios macroeconómicos que se pretende eliminar, así como de la infraestructura y organización institucional con que se cuenta.

Ciertamente, un análisis de los beneficios y costos de un programa de ajuste deberá hacerse en comparación a aquellos que implicaría dejar de adoptar el programa en cuestión para -en su lugar- adoptar otras estrategias.

Además, hay que tener en consideración que, si bien los programas de ajuste tienen objetivos comunes básicos, generalmente nuestros países enfrentan múltiples alternativas para introducir matices en el ajuste a fin de lograr -entre otros fines- aumentos marginales en la eficacia de las medidas y disminuciones en los costos sociales que su aplicación genera. Sin embargo, una vez que se decide la aplicación de un determinado conjunto de medidas, los beneficios y costos de aquellas dejadas de lado solo pueden ser calculados mediante estimaciones, por lo cual, al momento de comparar los beneficios y costos (de la situación actual con otras situaciones hipotéticas), es difícil realizar una evaluación que sea totalmente objetiva e inequívoca.

El periodo de tiempo que se observe como referencia también suele ser importante en la evaluación de los beneficios y costos del ajuste. De ordinario, a corto plazo, todo programa de ajuste implica inevitables costos, los cuales se asumen a cambio de posibles beneficios futuros cuya valoración es superior.

Asimismo, suele afirmarse que, mientras más gradual sea la aplicación de un programa de ajuste a lo largo del tiempo, menos costoso es este, en la medida en que permite a los agentes económicos adecuarse a las nuevas circunstancias; sin embargo, dicho ajuste también podría ser menos efectivo en cuanto al restablecimiento de los equilibrios básicos de la economía y, por lo tanto, escasamente beneficioso para el país en su conjunto.

No obstante las diversas posiciones que pueden adoptarse frente a esta problemática, un hecho que reviste particular atención es el referido al papel que puede cumplir el sistema bancario en materia de los beneficios y costos de los programas de ajuste. En efecto, el planteamiento que se sustentará en seguida se orienta a afirmar que un sistema bancario constituido de manera sólida y que opera con eficiencia, puede potenciar los beneficios derivados del ajuste y, a su vez, menguar los costos sociales que su adopción implica.

—————•••••—————

Los principales efectos positivos del ajuste se derivan del logro de la estabilidad en los niveles y estructura de precios, una más eficiente asignación de recursos y la superación de los problemas en la balanza de pagos. Todo ello crea las condiciones básicas para alcanzar la plena realización del crecimiento y desarrollo del país, y facilita su adecuada reinserción en la economía mundial.

Sin embargo, esto último toma tiempo, pues generalmente se logra a mediano o largo plazo, el cual, en determinadas circunstancias, puede ser demasiado largo dadas las urgencias de carácter social y económico por atender. Precisamente, el accionar que desarrolla el sistema financiero puede coadyuvar a que ello se logre en el menor tiempo posible.

En efecto, a medida que se logre la estabilidad de precios, un sistema bancario sólidamente establecido, puede contribuir positivamente a alcanzar la estabilidad financiera. También, por medio de esta última, los bancos son capaces de contribuir a disminuir la inflación, mediante el estímulo al ahorro financiero y el desaliento del consumo

improductivo y la inversión especulativa en la economía.

Asimismo, el sistema bancario puede crear un marco óptimo conducente a la revitalización del proceso de ahorro e inversión, favoreciendo la asignación de recursos hacia aquellas actividades y sectores económicos capaces de emplearlos más eficientemente, con lo que se facilita la generación de excedentes que, asimismo, pueden ser canalizados por las instituciones financieras, atraídos por los servicios que estas ofrecen.

Adicionalmente a la función de contribuir a la generación y captación de recursos internos durante el proceso de ajuste, las instituciones bancarias pueden movilizar los fondos de origen internacional que se captan, atraídos por la aplicación del programa de ajuste. La gestión eficiente que realicen estos bancos con tales recursos no solo puede propiciar la generación de mayor acumulación, asegurar su oportuno repago y mantener una sana y equilibrada estructura financiera en los propios bancos, sino, además, sirve como catalizador de nuevos recursos y mayores fondos de diversas fuentes, sean organismos financieros internacionales, bancos comerciales internacionales, agencias de ayuda oficial o donaciones de países desarrollados y organismos extranjeros, entre otros.

Por otro lado, los beneficios y costos de los programas de ajuste también están asociados con los efectos que se generan sobre la distribución de los recursos e ingresos.

En este campo, cabe señalar que las políticas restrictivas sobre la demanda y el gasto agregado de la economía ordinariamente afectan negativamente el empleo y los niveles de ingreso de la población, sobre todo de aquella perteneciente a los estratos medios y bajos, los cuales -por lo general- encuentran mayores dificultades para trasladarse rápidamente hacia otras actividades productivas. Incluso, los recortes del gasto pueden ejercer efectos sociales negativos directos en caso de suspenderse los subsidios a los bienes y servicios primordiales, cuyos principales beneficiarios son justamente los pobladores con menores niveles de ingreso.

La atención a los sectores más débiles económicamente -los cuales, en no pocos países de América Latina, han alcanzado magnitudes significativas y niveles de vida realmente alarmantes-, requiere la aplicación de programas de ayuda directa y promoción económica y social, puesto que su sola existencia cuestiona profundamente la moral, la vida y el propio orden económico y social.

No obstante, la existencia de estos sectores no debe servir como pretexto para impedir o limitar un proceso de ajuste, ya que este no es incongruente con la aplicación de programas concretos de asistencia y promoción social. E incluso todo esquema general de ajuste debería considerar este tipo de elementos, a fin de hacer más viable su aplicación desde el punto de vista social.

En todo caso, deben evitarse posturas como aquellas que tienden a postergar la adopción de programas de ajuste con el fin de evitar los costos sociales sobre los sectores más pobres y -al mismo tiempo- hacen muy poco por ayudar y promover a estos grupos de la población.

Hay que tener presente que, independientemente de la adopción de esquemas de ajuste, la sola existencia de desequilibrios macroeconómicos -entre estos, principalmente la inflación- tiende a hacer más regresiva la distribución de los ingresos y con ello empeora la situación de dichos sectores sociales. El ajuste, en la medida en que enfrenta la inflación, evita -por esta vía- que la distribución de ingresos continúe manteniendo una tendencia regresiva, a la vez que alivia la presión negativa sobre aquellos segmentos sin capacidad para ajustar sus remuneraciones.

Asimismo, un sistema bancario cuyos campos de atención abarcan los sectores de más bajos ingresos y menos organizados, puede ofrecer -con la estabilización- alternativa de ahorro e inversión con una rentabilidad positiva en términos reales, que contribuyen a aumentar los patrimonios personales y familiares; asimismo, brinda alternativas de financiación formales a pequeños y medianos negocios, aumentando con ello sus posibilidades de crecimiento.

Por otro lado, las políticas de ajuste, al crear cambios en los precios relativos de los bienes y servicios de la economía y en los factores de producción, al eliminar las rigideces en los niveles de precios y al generar una mayor apertura al comercio exterior, pueden mejorar las relaciones de intercambio del sector agrícola respecto a los demás sectores y actividades de la economía, evitando consigo el traslado de excedentes desde el agro y/o el subsidio del campo a las zonas urbanas.

Dadas las características de muchos países de América Latina donde la agricultura es uno de los sectores más atrasados económica, social, técnica y tecnológicamente, y, además, agrupa a los sectores de la población con menores niveles de ingreso y bienestar, la aplicación de un programa de ajuste no solo creará las condiciones básicas para impulsar la modernización del agro, sino que también tenderá a mejorar la distribución de los ingresos en la economía.

Cabe señalar que este proceso de reestructuración productiva puede orientarse y reforzarse con el otorgamiento de servicios financieros y otros servicios complementarios al crédito, a fin de que, en consonancia con la reasignación de recursos y factores de producción hacia el agro -originados por los cambios en los precios relativos-, complementen y potencien sus efectos sobre el crecimiento de la producción agrícola y el ingreso de los agricultores.

Ello es imprescindible, puesto que la reestructuración productiva, y en particular la reasignación de recursos y factores hacia el campo y la economía rural, genera múltiples necesidades de servicios financieros y otros complementarios del crédito, de mayor amplitud que aquellos que las unidades productivas pueden satisfacer por sí solas.

En este orden de ideas, el papel que se asigna al sistema bancario puede cumplirse con mayor competencia acudiendo a instituciones financieras cuyos objetivos generales, funciones y mecanismos operativos se orienten con cierto grado de especialización hacia la agricultura y el desarrollo rural, los mismos que -a la vez- deben responder adecuadamente a las prácticas y necesidades concretas

de las actividades agrícolas.

Como se puede constatar, en no pocos países de América Latina existen instituciones financieras orientadas preferentemente hacia el financiamiento del desarrollo agrícola*, lo cual -de acuerdo con la gestión que realicen estos bancos- puede facilitar el otorgamiento de los servicios financieros y demás servicios complementarios que orienten e impulsen la modernización de la agricultura dentro de los esquemas de ajuste adoptados.

Haciendo uso de analogías, y salvadas las diferencias que existen en las estructuras productivas sectoriales de los países latinoamericanos, lo señalado para el sector agrícola también puede aplicarse a otros sectores y actividades económicas que surgirían como impulsoras del crecimiento dentro del proceso de ajuste, los cuales pueden ser: determinadas ramas de la industria manufacturera, el comercio exterior, la agroindustria, la pesca y acuicultura, etc. Conviene señalar, sin embargo, que para la atención de cada una de estas actividades productivas no se está proponiendo la acción de bancos especializados sectorialmente, pues lo que se debe buscar es el uso intensivo de los activos del sistema bancario y -conjuntamente- la plena atención de aquellas inversiones y proyectos que resulten evaluados como bancables -dada una cantidad limitada de financiamiento disponible.

Si ha de mantenerse algún grado de especialización sectorial, esta deberá tener como característica común la especialización concéntrica, esto es: la atención de diversos sectores y actividades productivas mediante variadas modalidades operativas, sin que ello implique dejar de lado la atención -de manera principal- a aquellos sectores y actividades considerados prioritarios dentro de la institución bancaria.

* A manera de ilustración, se señala la existencia del Banco Ganadero, de Colombia; Banco de Fomento Agropecuario, de El Salvador; Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, de Guatemala; Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, de Honduras; Banco de Desarrollo Agropecuario, de Panamá; y Banco Agrario del Perú, instituciones que orientan una parte importante de sus servicios hacia el sector agrícola.

Por otro lado, el sistema bancario, al apoyar los proyectos y actividades evaluadas bancables y atractivas en cuanto a su rentabilidad -lo cual las ubica en posiciones líderes dentro de los sectores a los que pertenecen-, favorece la generación de excedentes, contribuyendo así a elevar la base imponible. Esto tiene relevancia en los procesos de ajuste donde se opta por políticas de carácter tributario para equilibrar los presupuestos fiscales. En este caso, el costo neto de tales políticas sobre los grupos económicos y sectores líderes en el crecimiento, tenderá a ser menor, puesto que se gravan mayores volúmenes de ganancias; al tiempo que aumenta la eficacia de la tributación, debido a los mayores montos recaudados.

Como se señaló anteriormente, un sistema bancario adecuadamente dotado puede aplicar más eficientemente el crédito, y con ello tienden a compensar el efecto depresivo que sobre la economía tendría la disminución de la tasa de expansión del crédito. Asimismo, la acción de los bancos puede ser crucial para hacer más selectivo el ofrecimiento de servicios financieros destinados a aquellas actividades y sectores no prioritarios, con lo cual evita la orientación de recursos y la expansión productiva de ramas económicas que no son estratégicas.

La reestructuración productiva realizada bajo un programa de ajuste y orientada a mejorar la oferta agregada de la economía, puede generar, a corto plazo, elevados costos de transacción en los factores de producción y reconversión de los activos, los cuales deben desplazarse hacia nuevas actividades en expansión. Frente a estos costos, y en particular los generados sobre la mano de obra, determinadas instituciones financieras podrían financiar los gastos generados durante el periodo de transición y/o apoyar con diversos servicios (por ejemplo, aquellos de banca de inversión) la creación de nuevas unidades productivas modernas y competitivas. De este modo, no solo se disminuyen los costos de transacción, sino que se impulsa la creación de unidades productivas evaluadas por los bancos como mejores, económica y financieramente.

Lo señalado en el presente apartado no quiere

decir que todos los costos del ajuste pueden eliminarse o disminuirse con la ayuda del sistema financiero y los servicios bancarios. En su lugar, lo realizado se orienta a advertir algunos campos en los cuales, con el concurso de estos, se pueden crear mayores posibilidades para reducir alguna de las perturbaciones creadas durante el ajuste, al tiempo que se tiende a potenciar los efectos positivos que dicho proceso trae consigo.

2. EL SISTEMA BANCARIO Y EL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL EN EL AJUSTE

Además de la coherencia que debe tener un programa de ajuste y la idoneidad de las medidas diseñadas para enfrentar los problemas macroeconómicos encontrados, existen otros factores que condicionan la eficacia del ajuste. Así, hay dos que adquieren particular relieve, a saber: primero, tener un sistema bancario que -dadas las condiciones macro- sea capaz de impulsar el ajuste y promover el crecimiento económico; y segundo, contar con los recursos financieros suficientes para que puedan ser transformados, por este sistema bancario, en los múltiples servicios financieros requeridos por las unidades económicas (aún más) durante el proceso de ajuste y el consiguiente crecimiento económico.

Estos dos aspectos, en términos generales, son los abordados en seguida.

2.1 Elementos de un sistema bancario que impulsa el ajuste y promueve el crecimiento

La evolución del proceso de estabilización y reestructuración de la economía, originado por un programa de ajuste, depende de un conjunto de factores internos del respectivo país, tales como la conducta adoptada por los agentes económicos, la índole de grupos sociales y la organización existente en el país; así como de la evolución de múltiples factores externos, entre ellos los mercados mundiales, el sistema financiero internacional y las políticas adoptadas por los países y/o grupos de países más

desarrollados.

En general, la influencia que puede ejercer el sistema bancario sobre el comportamiento de los distintos agentes económicos y unidades productivas ubicadas en el país, está ligada al otorgamiento de servicios e instrumentos financieros y a la eficacia que estos demuestran para coadyuvar al logro de los objetivos de tales agentes y unidades económicas. Ello también tiene que ver con la creación de una cultura financiera en la sociedad, capaz -entre diversos aspectos- de desarrollar en los distintos grupos de la población hábitos de ahorro en forma financiera, promover la toma de decisiones acertadas en materia de composición de sus patrimonios y facilitar el descubrimiento y elección de las mejores opciones financieras, a fin de aprovechar las ventajas que ofrece el empleo de servicios financieros.

En lo que concierne al ámbito externo, un sistema bancario conformado por instituciones que han logrado la internacionalización de sus actividades, además de coadyuvar al establecimiento de relaciones financieras, comerciales y productivas con organismos financieros internacionales, instituciones de países desarrollados y -en general- con los mercados mundiales, puede establecer y desarrollar mecanismos y sistemas que adviertan oportunamente los cambios que se produzcan o se pudieran producir en dichos campos.

Esto último puede aportar valiosos elementos que permitan a las unidades, agentes y grupos económicos aprovechar las oportunidades detectadas en el contexto internacional -en caso de observarse evoluciones favorables-; o, por el contrario, adoptar las medidas necesarias para contrarrestar sus efectos nocivos -en caso de identificarse evoluciones y tendencias negativas para la economía nacional.

Si bien un sistema financiero equilibrado en cuanto a su infraestructura institucional, competente en sus funciones y operaciones financieras, eficiente en su gestión y administración, es capaz de favorecer la realización de los efectos positivos de las políticas de ajuste; por el contrario, un sistema bancario anacrónico en su estructura y obsoleto en sus funciones crea mayores obstáculos al ajuste y al

crecimiento, e incluso puede hacer inútiles los sacrificios realizados por el resto de la economía.

La presencia y el accionar de un sistema bancario no es neutra: o promueve el ajuste y el crecimiento; o, en su defecto, se convierte en un pasado lastre con el cual difícilmente cualquier economía podría cargar y mantener los equilibrios macroeconómicos acordes con el crecimiento.

Así pues, cuando una economía entra en un proceso de ajuste donde es impostergable el crecimiento, resulta estratégico contar con un sistema financiero capaz de cumplir cabalmente sus objetivos, funciones y metas, así como en situación de mantener su vigencia dentro de contextos cambiantes. Si bien no es posible definir un modelo ideal de sistema bancario que pudiera ser válido para cualquier economía de América Latina, a continuación se reseñan algunos elementos que -en términos generales- contribuyen a que el sistema bancario pueda impulsar positivamente el ajuste y el consiguiente crecimiento.

.....

A riesgo de no ser cabalmente exhaustivos, los elementos que definen a un sistema bancario en capacidad de apoyar el ajuste y el crecimiento económico, se pueden clasificar en tres grupos, a saber: primero, aquellos aspectos del contexto macro, el cual -hasta cierto punto- define la propia estructura del sistema; segundo, los condicionantes de carácter político y normativos que rigen el funcionamiento de las instituciones bancarias; y tercero, las características económicas, financieras y administrativas de los propios bancos.

En todo el país, el sistema financiero realiza sus funciones dentro de un contexto particular en cuanto a organización y estructura productivas, y surge, hasta cierto punto, como contraparte del funcionamiento del sector real de la economía. En este sentido, las características básicas de un sistema bancario deben guardar consonancia con la organización y la estructura productivas que tenga el país en el cual operan las instituciones financieras, y en la medida en que esta consonancia sea más

plena, el sistema bancario estará en mejores posibilidades para impulsar el ajuste y el crecimiento.

Dentro de una perspectiva dinámica, esto último no implica minimizar la capacidad que tienen las instituciones bancarias para apoyar y promover los procesos de reestructuración productiva; en su lugar, ello afirma que el sistema financiero debe ir evolucionando a la par con los agentes y sectores económicos en el camino hacia la transformación productiva, y no debería -el sistema bancario- ir atrás ni dar muchos saltos hacia adelante dejando sin compañía a las unidades económicas.

Así, por ejemplo, en aquellas economías donde el sector agrícola es relativamente importante -tal como sucede en Guatemala y en muchos otros países latinoamericanos-, el sistema financiero debería estar orientado, en una proporción semejante, hacia la atención de este sector, bien sea a través de un conjunto de instituciones bancarias o mediante alguna(s), en particular, orientada(s) preferentemente hacia dichas actividades productivas, para lo cual ha(n) de adecuar sus servicios y modalidades operativas a las necesidades y posibilidades del agro.

De modo análogo, en aquellas donde el segmento de pequeñas y medianas empresas tiene una magnitud relevante, las instituciones financieras o alguna(s) de estas deberían hacer lo propio, orientando sus servicios en función de las necesidades que presentan dichas unidades productivas. En este caso, al tiempo que el fortalecimiento y crecimiento de este sector empresarial contribuye al crecimiento de la economía y al consecuente incremento de la demanda por servicios financieros, se tiende a desconcentrar la propiedad de los activos productivos y los ingresos en la economía.

Otro componente del contexto macro está referido a la distribución geográfica que tienen las actividades económicas dentro del país. Ello tiene relevancia debido a que el proceso de intermediación efectuado por las instituciones bancarias puede verse como el establecimiento de conexiones, semejantes a un sistema de vasos comunicantes, entre los distintos agentes económicos ubicados a lo largo y ancho del país.

El sistema financiero debe tener, en conjunto, una cobertura que abarque de manera efectiva y real a las distintas ramas productivas en el lugar donde se encuentren ubicadas, incorporando de este modo a las mejores unidades productivas y favoreciendo el crecimiento descentralizado y equilibrado en términos geográficos. Al mismo tiempo, con ello se tiende a evitar situaciones en las que determinadas regiones o micro regiones del país -con todos los factores de producción que estos contienen- realicen sus actividades económicas desconectadas del sistema bancario y de los beneficios que sus servicios proveen, y se desenvuelvan financieramente aisladas del resto del país.

Esto implica el establecimiento de una infraestructura bancaria adecuadamente distribuida en el territorio nacional, con la debida delegación de funciones y atribuciones en materia económica y financiera, así como el empleo de los mecanismos y arreglos institucionales necesarios para imprimir a la movilización de recursos financieros el grado y las modalidades de descentralización que se requieren.

Todo sistema financiero supone la existencia de un orden, es decir, una organización funcional racional, que vincule a las distintas instituciones entre sí, y el uso de relaciones recíprocas con otras entidades que conforman la infraestructura institucional del país y/o del extranjero. De esta manera, el sistema bancario moviliza no solo recursos financieros, sino también coordina esfuerzos con otras instituciones, promueve la realización de acciones que refuerzan el apoyo brindado por medio de los servicios financieros, evita la duplicación innecesaria de tareas y facilita la celebración de arreglos institucionales que establezcan relaciones de mutua cooperación e integración de esfuerzos con otras entidades, pertenecientes o no al sistema bancario.

Resulta básico el carácter complementario que debe existir entre las distintas entidades que conforman el sistema financiero en un país, sin que ello implique la eliminación de la competencia entre las instituciones bancarias, la cual ha de mantenerse sobre la base de determinados servicios e instrumentos financieros, a fin de propiciar la elevación de la

eficiencia bancaria y la innovación.

La complementación interinstitucional dentro del sistema financiero, al tiempo que permite el uso más eficiente del conjunto de los recursos del sistema -ya que se evita la duplicación de esfuerzos y/o la saturación de determinados segmentos del mercado por los servicios ofrecidos-, coadyuva a que la economía sea atendida de manera integral en cuanto a los sectores productivos y a las necesidades financieras se refiere.

La complementariedad funcional entre las instituciones bancarias es recomendable, a fin de propiciar la satisfacción de necesidades financieras bastante específicas, la creación de ventajas comparativas en el otorgamiento de determinados servicios y la administración de instrumentos específicos.

El segundo grupo de elementos está referido a los condicionantes de carácter político y normativo que rigen el accionar del sistema bancario. En efecto, resulta importante contar con una clara voluntad y un conocimiento por parte de las autoridades respecto a los alcances del sistema financiero, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de sucumbir ante la tentación de manipular el sistema bancario (o a una parte de este) en función de intereses particulares y bajo fórmulas ineficientes que dirigen los servicios bancarios bajo condiciones que nada tienen que ver con los criterios técnicos y financieros. Esto último solamente puede traer consigo -en forma directa o indirecta- la descapitalización de los bancos y/o su atraso en cuanto a la adopción de técnicas y tecnologías más avanzadas.

También es imprescindible contar con un adecuado ordenamiento jurídico que evite no solo la doble y/o la innecesaria supervisión, sino que también sea capaz de promover la innovación en materia bancaria, así como la concreción de contratos financieros, facilitando y garantizando su cumplimiento oportuno.

Así, los organismos de supervisión y control bancarios han de mantener un sano equilibrio entre la fijación de normas precisas e inflexibles, que brinden la estabilidad y la confianza necesarias para

la realización de los contratos financieros, y la flexibilidad de las mismas (lo cual nada tiene que ver con dejar vacíos legales), a fin de hacer posible que los bancos adopten nuevas modalidades operativas que surgen como respuesta a las cambiantes condiciones que presenta el contexto financiero y económico en un proceso de ajuste.

Asimismo, la labor de supervisión y control debe tener un carácter preventivo, y no ha de limitarse únicamente a sancionar hechos consumados. Ello implica el establecimiento de una estrecha y veraz comunicación entre las instituciones bancarias y los organismos de control, así como la oportuna elaboración de información confiable (de las primeras) y la capacidad técnica suficiente para poder evaluarla acertadamente (de los segundos).

Los sistemas de control y supervisión bancarios, si bien han de contener normas básicas uniformes para todas las instituciones financieras, no deben desconocer la diferente naturaleza, objetivos y facultades operativas que estas poseen, para establecer tratamientos equivalentes hacia las distintas entidades financieras y coadyuvar -con ello- al mejor cumplimiento de sus funciones.

De acuerdo con lo señalado, un sistema financiero que esté en capacidad de apoyar el ajuste y promover el crecimiento, debería orientarse hacia la complementación interinstitucional y la heterogeneidad funcional a fin de incorporar a todos los sectores y ámbitos de la actividad productiva, en los beneficios que ofrecen los servicios financieros. Sin embargo, cualquier institución bancaria -por distinta que sea su orientación y funciones- ha de regirse por criterios económicos, financieros y administrativos comunes, que aseguren una eficiente administración financiera y el óptimo empleo de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, así como la eficaz y oportuna explotación de la información disponible.

En el campo de la administración y gestión bancaria, debe tenerse presente que los bancos son instituciones dinámicas, productoras de servicios que pueden ser perecederos en virtud de que son ofrecidos a clientes cuyas necesidades financieras -además de ser complejas- pueden cambiar (aun) durante el corto

plazo y por lo tanto requieren ser atendidas dentro de un período de tiempo determinado. Este hecho cobra mayor relevancia cuando la economía está dentro de un programa de ajuste, donde las situaciones del contexto macroeconómico, así como las condiciones microeconómicas de los agentes productivos, pueden cambiar continuamente.

El carácter dinámico de los bancos involucra la realización de continuos esfuerzos para encontrar nuevos y mejores clientes, proyectos e inversiones productivas, así como para crear servicios financieros que satisfagan integralmente las necesidades de los beneficiarios -al tiempo de hacerles descubrir nuevas posibilidades- y aumenten los márgenes para los bancos.

En lo que se refiere al ofrecimiento de servicios e instrumentos financieros, los bancos serán más útiles en la medida en que ofrezcan servicios que apoyen las diversas etapas del ciclo productivo, con lo cual se logra realizar operaciones complementarias que pueden crear ganancias marginales y propiciar una mejor administración de los riesgos involucrados en las operaciones financieras.

También es clave el proceso de evaluación de los proyectos y clientes para orientar la atención hacia los beneficiarios con mejores perspectivas y, al mismo tiempo, minimizar las posibilidades futuras de afrontar problemas de morosidad en la cartera. En este campo, es indispensable que los bancos cuenten con niveles y sistemas de decisión competentes como para evitar asumir encargos u operaciones financieras no acordes con los criterios técnicos y financieros aplicados por el propio banco.

En general, una adecuada programación financiera es básica para afrontar situaciones de iliquidez y falta de solvencia en las instituciones bancarias, lo cual revela -entre otras cosas- la importancia de contar con sistemas de información y análisis oportunos, que brinden criterios consistentes para la toma de decisiones y el aumento de la eficiencia en la gestión bancaria.

Dentro de este tipo de acciones, actualmente resulta indispensable la automatización de los

procesos contables y financieros mediante la informática.

Todo este conjunto de elementos, cuya obtención implica introducir profundos cambios en no pocos bancos y sistemas financieros nacionales de América Latina, tiene un soporte común en los recursos humanos de las instituciones. Así, solo con la adecuada y continua capacitación y motivación del personal que labora en los bancos, estos podrán alcanzar los elementos reseñados, así como mantener viabilidad dentro del ajuste y aumentar su proyección hacia el futuro.

2.2 El financiamiento de las instituciones financieras internacionales en los procesos de ajuste: una alternativa para crecer

El proceso de canalización de recursos hacia inversiones productivas -competente básico para impulsar el crecimiento económico- puede verse reducido en su magnitud debido a la escasez de recursos disponibles, originada por las políticas restrictivas sobre la demanda agregada y el gasto, aplicadas durante el ajuste. Como consecuencia de dichas políticas, tanto los recursos fiscales como aquellos provenientes del ahorro interno son temporalmente poco abundantes, lo cual genera, a su vez, una menor disponibilidad de recursos susceptibles de ser intermediados financieramente.

Si bien, como se señaló antes, ello puede ser compensado por la elevación de la eficiencia del proceso ahorro-inversión, resulta necesario contar con el ahorro externo a fin de ampliar la base prestable de la economía, tanto en términos cuantitativos como en cuanto a la diversificación de las fuentes de financiamiento, con lo cual será posible contar con mayores alternativas para apoyar financieramente a proyectos e inversiones bajo distintas condiciones, en función de la diversa naturaleza de estos.

Cabe precisar que los recursos provenientes del exterior son aun más indispensables durante los primeros momentos del ajuste, pues otorgan el financiamiento necesario durante el tiempo que tarde la economía en tener la capacidad de generar excedentes mediante sus actividades productivas.

financieras y comerciales, las cuales -a su vez- contribuyen a fortalecer el proceso de ahorro-inversión. La canalización adecuada de estos recursos de origen externo no solo contribuye a evitar cuadros críticos, en términos de costos sociales, y excesivamente recesivos para la economía en su conjunto, sino, además, puede permitir que el ajuste y el crecimiento avancen conjuntamente.

Aun cuando los países de América Latina enfrentan actualmente mayores dificultades para acceder a los recursos de origen externo, respecto a las que existían en décadas anteriores, no deben abandonarse los esfuerzos por buscar tales recursos, principalmente aquellos provenientes de las instituciones financieras internacionales y -al mismo tiempo- encontrar fórmulas que permitan el uso productivo de los recursos así captados.

Precisamente, con la aplicación de un programa de ajuste se crea un ambiente propicio para acceder a los fondos de los organismos financieros internacionales -llámense Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial o Fondo Monetario Internacional- en condiciones macroeconómicas que permiten su aplicación eficiente.

Además, la aplicación del programa de ajuste juntamente con el apoyo recibido de las instituciones financieras internacionales, sirven como catalizadores de otras fuentes externas que podrían acudir bajo diversas formas y modalidades, tales como: inversión en empresas conjuntas, mediante operaciones de coinversión y/o cofinanciamiento, financiación vía capital de riesgo, participación en el capital de empresas por crearse, entre otras.

-----●●●●●●●-----

En nuestros países, el proceso de ajuste no solo requiere nuevo financiamiento proveniente de organismos multilaterales, sino, además, necesita que este sea empleado eficientemente en operaciones que estimulen de manera eficaz la expansión productiva. Ello implica un conjunto de consideraciones, entre las cuales merecen atención cuatro en particular:

(a) La primera sostiene que el financiamiento

internacional no debe orientarse -directa o indirectamente- a servir las obligaciones de la deuda externa, por cuantiosas que estas sean. Si bien ello puede tener consecuencias en el campo de las finanzas, como, por ejemplo, el intercambio de acreedores, el aumento en la flexibilidad de las condiciones que rigen dichas obligaciones y/o el alargamiento de plazos, entre otros; sin embargo, la aplicación de dicho financiamiento sobre la expansión productiva, así como sobre el sector real de la economía, sería minúsculo e, incluso, nulo.

(b) La segunda consideración afirma que el apoyo de los organismos financieros internacionales no debe suplir el financiamiento de otras fuentes, ya que -si ello sucede- el efecto final sobre el incremento neto de los recursos totales disponibles para el financiamiento sería menor. En este caso, se pueden crear situaciones en las que disminuye la exposición de los propios ejecutores de las inversiones, con lo cual -dados los escasos montos de recursos invertidos- se induciría la puesta en marcha de proyectos que ofrecen elevadas ganancias (especulativas) y a corto plazo, pero, al mismo tiempo, muy riesgosas y sin mayores perspectivas.

También, si el financiamiento externo suple el aporte de fuentes internas, se crean en el interior de los grupos económicos nuevas disponibilidades de recursos susceptibles de ser orientados o remesados hacia el exterior, en una mayor medida de la que habría si no existiera dicho financiamiento externo. Así, esta segunda consideración está relacionada con la transferencia de recursos hacia el exterior -la cual no debe alentarse, a fin de contar con mayores fondos durante el ajuste- a ser orientados hacia inversiones productivas dentro del país.

(c) Un tercer aspecto se refiere a la eficiente movilización de los recursos financieros provenientes del exterior. En este caso, la existencia y/o la creación de un sistema financiero adecuadamente dotado -tal como se ha señalado anteriormente- contribuye a la mejor asignación de tales recursos, asegurándose el efecto positivo

sobre la economía nacional y su posterior y oportuno repago. La administración de tales recursos debe propender a que los flujos de fondos de los proyectos financiados permitan la generación de saldos (por lo menos) acordes con los periodos y montos de los préstamos, a fin de que no se presenten problemas de liquidez para cubrir los servicios de la deuda.

- (d) Finalmente, el cuarto aspecto -no por ello menos importante- se refiere a la búsqueda del mayor efecto positivo del financiamiento internacional sobre el conjunto de la economía del país. Esto implica aplicar los créditos de las instituciones financieras internacionales bajo esquemas que permitan maximizar la generación de externalidades, estimulando -de este modo- el incremento de la inversión, producción e ingresos (y disminución de costos) en otras ramas y actividades productivas.

Con dicho objetivo, es útil el otorgamiento de apoyo financiero hacia actividades e inversiones ubicadas dentro de una o varias regiones o microregiones del país, a fin de que tales proyectos se apoyen y respalden mutuamente por estar eslabonados dentro de un mismo proceso productivo, por demandar insumos y recursos que pueden obtenerse de manera conjunta y por producir bienes y servicios complementarios orientados hacia mercados comunes, tanto nacionales como extranjeros.

Las cuatro consideraciones señaladas representan los elementos constitutivos de una estrategia orientada a generar crecimiento económico en el proceso de ajuste. Ella no pretende asumir un carácter predominante, sino, más bien, es complementaria de otras opciones ideadas para promover de manera más estable el crecimiento de la base productiva.

En esta opción, la asignación de recursos según criterios geográficos de tipo regional o microregional, es básica para hacer que el crecimiento sea visible, genere profundos cambios en materia de modernización de la estructura productiva y modifique positivamente los aspectos de la vida económica, así como de la esfera social y política.

En efecto, los proyectos financiados bajo una perspectiva microregional pueden atraer otras inversiones motivadas por la generación de externalidades, y que antes eran escasamente explotadas por su bajo nivel de rentabilidad, el incremento en la escala de producción de las unidades existentes en la microregión, debido a la mayor demanda, y la creación de nuevas empresas que antes no tenían futuro.

La correcta administración, a nivel nacional, de los limitados recursos financieros entre las diversas regiones o microregiones, debe cuidar que la distribución de los fondos a lo largo del tiempo no llegue a saturar a determinada microregión en particular, sino más bien atraiga y movilice otros recursos. Así, a la vez que se financian y ejecutan proyectos estratégicos para el crecimiento, se deben atraer y movilizar mayores recursos, y activar aquellos que se encontraban dormidos en la propia microregión.

La distribución de los limitados recursos hacia las microregiones ha de orientarse preferentemente hacia aquellas menos desarrolladas, donde generalmente se encuentran los estratos de la población con menores ingresos, y que, sin embargo, poseen recursos inexplorados o aprovechados insuficientemente.

El relativamente escaso nivel de desarrollo inicial de tales microregiones hace posible que el incremento marginal sobre el crecimiento (por ejemplo, en términos de producción, empleo y valor agregado) sea mayor a aquellos que se producirían -invirtiendo la misma cantidad de recursos- en otras microregiones más desarrolladas. Es más costoso reestructurar lo que está mal establecido, que crear estructuras productivas modernas donde casi no hay nada; así como es más difícil transformar una enorme infraestructura institucional obsoleta y plagada de vicios, que crear una pequeña y eficiente donde no la hay. Esta es la ventaja implícita de aquellas regiones menos aprovechadas y explotadas, dentro de un programa de ajuste que debe estar impregnado de crecimiento.

De esta forma, microregiones escasamente de-

sarrolladas y con el potencial de crecimiento, serán las primeras en experimentar cambios en materia de modernización de sus estructuras productivas, haciéndolas competitivas y creando relaciones financieras y comerciales -antes inexistentes- con otras regiones del país y con el extranjero.

En esta perspectiva, el esfuerzo por convertir las microregiones atrasadas en microregiones de crecimiento, debe ir acompañado por mejoras en el habitat, en la educación y en la capacitación para el trabajo, de los habitantes de tales regiones. Para ello, tales esfuerzos deben complementarse -allí donde sea necesario- con inversiones en infraestructura social básica, cuya sola ejecución genera efectos multiplicadores sobre otras actividades productivas. De esta manera, las mejoras experimentadas en los niveles de vida de estas poblaciones serán acordes con los mayores niveles de producción y productividad requeridos.

Ciertamente, la ayuda directa -que aquí se propone- para los estratos sociales más débiles económicamente, implica asumir un costo financiero que resta recursos valiosos. No obstante, los programas de ayuda y promoción social -según sea la forma como se apliquen- pueden ser eficaces en términos de expansión productiva, generación y distribución de ingresos, movilización de recursos no financieros y bienestar general, sobre todo si se evalúan dentro de una óptica integral y marco temporal amplio. Por el contrario, su desatención puede traer consecuencias negativas de mayor magnitud, no solo de carácter social y económico, sino también político y moral.

APENDICE METOLOGICO DE LA INVESTIGACION

1. OBJETIVOS DE ESTUDIO

La presente investigación evalúa la problemática que vincula las políticas de ajuste, el sistema financiero y el crecimiento económico en los países de América Latina. Su preocupación principal

gira en torno al urgente proceso de ajuste que requieren nuestras economías y la -actualmente impostergradable- necesidad de alcanzar niveles óptimos de crecimiento.

En esta óptica, el trabajo de investigación centra gran parte de su esfuerzo en evaluar las capacidades y posibilidades que tienen los sistemas financieros -y en general, el financiamiento- para impulsar el ajuste y al mismo tiempo promover el crecimiento dentro de dicho proceso.

2. PRINCIPALES VARIABLES EMPLEADAS

En la presente investigación las principales variables empleadas tienen las siguientes acepciones:

- 2.1 Los términos "políticas de ajuste", programas de ajuste" o simplemente "ajuste", son empleados con el mismo significado bastante amplio, pues hacen referencia al conjunto de medidas y políticas económicas adoptadas para hacer frente a los desequilibrios macroeconómicos, tanto externos como internos, y reorientar -de esta forma- el rumbo y la dinámica de la actividad económica nacional.
- 2.2 Por el contrario, los términos "sistema financiero" y "sistema bancario" son empleados con un significado restringido, pues se usan indistintamente para hacer referencia al conjunto de instituciones financieras que existen en un país. Así, los sistemas bancarios tienen como principal función captar recursos financieros para transformarlos -conjuntamente con los recursos propios- en servicios financieros y otros complementarios del crédito, cuyos destinatarios finales son los agentes económicos.

- 2.3 El uso de los términos "crecimiento económico" o "expansión productiva" es bastante genérico y hace alusión al incremento de la capacidad productiva y la producción de un país. Este crecimiento no necesariamente se da de modo equitativo, sino que puede

ser consecuencia de la expansión y/o modernización de determinada región o microregión.

- 2.4 Cuando se hace mención a las "instituciones financieras internacionales" u "organismos financieros internacionales", se está englobando al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, por ser estos los principales organismos con capacidad para apoyar financieramente los procesos de ajuste y las estrategias de crecimiento económico, a ser adoptados por nuestros países.

3. HIPOTESIS BASICAS DE LA INVESTIGACION

- a. Frente a la existencia de múltiples y complejos factores que favorecen la aparición recurrente de desequilibrios macroeconómicos en nuestros países, la presencia de sistemas bancarios modernos en su estructura y eficientes en la realización de sus funciones, puede optimizar los efectos de la aplicación de políticas de ajuste y el logro de los objetivos planteados por estas.
- b. Un sistema financiero sólido y que opera eficientemente, puede acortar los plazos que se requieren para obtener los beneficios positivos generados por el ajuste, y -al mismo tiempo- propiciar la disminución de los costos sociales ocasionados por este.
- c. El financiamiento de las mejores inversiones productivas y, en general, el otorgamiento de una mayor variedad de servicios financieros, tanto a las unidades económicas superavitarias como a las deficitarias, coadyuva a que el ajuste y el crecimiento

evolucionen conjuntamente.

- d. El empleo de la localización geográfica de los proyectos e inversiones -bajo una óptica microregional- como uno de los criterios orientadores de la asignación del apoyo financiero, puede elevar los efectos positivos que sobre la expansión productiva tiene el financiamiento dentro de un proceso de ajuste.

4. ALCANCES DE LA INVESTIGACION

El desarrollo de la investigación adopta una perspectiva que abarca al conjunto de los países de América Latina y, además, concentra su atención en determinados elementos, variables y relaciones económicas y financieras que tienen mayor relevancia dentro de la problemática que es objeto de estudio. Si bien no se aborda exclusivamente la experiencia de Guatemala o de algún otro país latinoamericano, el trabajo ha investigado aspectos concretos referidos a experiencias de determinados países, con el objeto de enriquecer el análisis e ilustrar determinadas afirmaciones.

El presente estudio se plantea como metas la definición y sustentación de planteamientos que pueden ser considerados al momento de tomar decisiones en materia de financiamiento, dentro de esquemas de ajuste a ser asumidos en nuestros países.

Una vez planteados los objetivos y la orientación general del trabajo, se ha procedido a la recopilación, análisis y evaluación crítica de las fuentes bibliográficas, poniendo énfasis en aquellos estudios publicados por instituciones y organismos de alcance internacional, dado el alcance de la investigación.

BIBLIOGRAFIA

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo-ALIDE (1988). *La Banca de Desarrollo en el Futuro y las Perspectivas de ALIDE*. Estudio del Consejo Consultivo de ALIDE. Lima, Perú.

ALIDE (1989). *Las Perspectivas para el Desarrollo Económico de América Latina y el Papel de sus Instituciones Financieras de Fomento*. Decimonovena Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE. Sao Paulo, Brasil.

Banco Mundial (1989). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1989. Los Sistemas Financieros y el Desarrollo, Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, D.C.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe-CEPAL- (1988). *Restricciones al Desarrollo sostenido en América Latina y El Caribe, y Requisitos para su Superación*. Vigésimosegundo periodo de sesiones. Río de Janeiro, Brasil.

CEPAL (1988). *América Latina y los Organismos Financieros Multilaterales*. Documento elaborado a solicitud de la Secretaría Pro-Tempore del Consejo de Cartagena. Santiago, Chile.

Griffith-Jones, S. (1989). *Financiamiento del Desarrollo Latinoamericano Frente a la Realidad Actual del Mercado Financiero Internacional*. Decimonovena Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE. Sao Paulo, Brasil.

Gutián Manuel (1987). "El papel del fondo en el

ajuste". En *Finanzas y Desarrollo*, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Junio 1987, volumen 24, número 2.

Huang Yukon (1987). "Los costos sociales del ajuste". En *Finanzas y Desarrollo*. Junio 1987, volumen 24, número 2.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES (1989). *ILPES: Inserción Externa, Competitividad y Crisis Fiscal*. VIII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina. Santiago, Chile.

Long Millard y Eirik Evenhouse (1989). "La reestructuración de sistemas financieros en dificultades". En *Finanzas y Desarrollo*. septiembre 1989, volumen 26, número 3.

Massad, Carlos (1989). *La Función Técnica y la Función Política del Banco Central de Chile: Anatomía Pre-Natal*. Documento publicado y distribuido por la CEPAL. LC/R. 756.

Shahid Husain (1989). "La reactivación del crecimiento en la América Latina". En *Finanzas y Desarrollo*. Junio 1989, volumen 26, número 2.

Sistema Económico Latinoamericano-SELA (1989). "Los impactos sociales de las políticas de ajuste". En *Capítulos 22*. Enero/junio 1989. Caracas, Venezuela.

Zahler, Roberto (1989). *Deuda, Crecimiento y Comercio en los 90*. Foro: Deuda, crecimiento y comercio. Lima, Perú.