Esquema de un sistema de pagos para el Grupo Andino*

José Antonio Ocampo
FEDESARROLLO
Junio, 1983

1. Introducción

La crisis aguda que atraviesa el comercio andino tiene orígenes muy diversos. Entre sus diferentes causas conviene destacar, sin embargo, dos elementos. El primero de ellos es la crisis de liquidez externa que atraviesan en mayor o menor grado todos los países de la subregión. El segundo es la protección creciente de todos ellos a sus industrias. Dada la estructura básicamente competitiva de intercambio intra-regional (tanto el actual como, muy especialmente, el potencial), el recrudecimiento del proteccionismo ha tenido efectos devastadores sobre el avance y las perspectivas del área de libre comercio.

La propuesta que se presenta en forma esquemática en estas páginas busca encontrar una solución al primero de estos problemas. Sin embargo, considera que una solución al problema de liquidez permitiría el robustecimiento de una política proteccionista mucho menos irracional en lo relativo al comercio subregional por parte de los países miembros. En efecto, la crisis de pagos hace a los gobiernos más receptivos a las presiones proteccionistas interna y menos propensos a aceptar las virtudes del proceso de integración. Dicho proceso perjudica a determinadas industrias en cada uno de los países, pero favorece otras, y tiene además un efecto neto benéfico en la medida en que permita la explotación de economías de especialización. Además, la contracción del comercio intra-regional se ha convertido en fuente de problemas para algunas industrias de la subregión, con los efectos recesivos correspondientes. Dada la importancia de las ventas a los países andinos en las exporta-

* Agradezco a Carlos Caballero y Juan Carlos Jaramillo los comentarios a una versión previa de estas notas. Las discusiones en torno a presentaciones anteriores de la propuesta, tanto en una reunión técnica convocada por la Junta del Acuerdo de Cartagena como en un seminario interno de FEDESARROLLO, ayudaron a estructurar mejor sus características particulares y sus limitaciones.

ciones no tradicionales de todos los países (aunque para Venezuela en menor grado)[1], esta contracción comercial puede convertirse en fuente de pesimismo exportador, que derrotaría los planes más generales de expansión exportadora. Por estos motivos, un alivio al problema de pagos intra-regional contribuiría a un mayor equilibrio en la balanza de las decisiones de política comercial entres los argumentos proteccionistas y aquellos en favor del área de libre comercio.

Las propuestas existentes en torno al problema de pagos intra-regional están dirigidas a uno de dos objetivos: a ahorrar saldos de transacción en monedas fuertes (mediante la apertura de sistemas de créditos mutuos que se cancelan periódicamente) y/o a postergar la cancelación de los saldos netos de los países deficitarios en dichas monedas[2]. Estas soluciones ayudan a aliviar la situación de emergencia, pero conllevan un doble error. En primer término, no visualizan el problema de pagos de los países miembros como un problema relativamente duradero, como en realidad puede serlo para todos o casi todos ellos. En segundo lugar, hace recaer el peso del ajuste de las balanzas de pagos intra-regionales sobre los países deficitarios, reproduciendo así la asimetría básica del sistema monetario internacional, que obliga a los países deficitarios a adoptar rígidas políticas de ajuste, sin imponer medidas similares a los superavitarios. En el contexto de problemas de pagos de larga duración, parece difícil que los países en déficit estén dispuestos a aceptar un arreglo que, en esencia, constituye simplemente un aplazamiento del pago de una deuda que acumulan con los países en superávit.

Una solución de mayor alcance al problema de pagos intra-regional debe partir así del reconocimiento de un problema externo severo y duradero en los países miembros. Esto implica necesariamente que el peso del ajuste de las balanzas de pagos intra-regionales debe recaer sobre los países en superavit para que el esquema que se diseñe sea viable. Ello se facilita enormemente en la medida en que todas las monedas de la subregión son inconvertibles en la actualidad: como se verá, esto permite diseñar un sistema de pagos que tiene muchas similitudes con un clásico mecanismo de compensación multilateral, pero con características particulares que le confieren una mayor flexibilidad.

2. Propuesta

El sistema que se propone es la convertibilidad interna a la subregión de las monedas de los cinco países, manteniendo su inconvertibilidad con el resto del mundo. En esencia, los bancos centrales de los países miembros adquirirían el compro-

---

1 En 1980, la participación del Grupo Andino en las exportaciones no tradicionales de los diferentes países era la siguiente: Bolivia 26o/o, Colombia 34o/o, Ecuador 38o/o, Perú 26o/o (39o/o en 1979) y Venezuela 12.5o/o. Ver Junta del Acuerdo de Cartagena, ***Análisis del Comercio Andino, 1969-1980,*** Lima, 1982, p. 30.

2 Para una reseña completa de las propuestas existentes, ver José A. Saleverry, "Aspectos básicos de los mecanismos de integración financiera en la subregión andina dentro del marco de la integración financiera latinoamericana", Documento J-PE-D-266, abril 1982 y JUNAC, "Mecanismos de apoyo financiero y de pagos para el comercio subregional", mayo 1983.

miso de convertir las monedas de los otros países por sus propias monedas en aquellas transacciones que especifique el esquema, aunque mantendrían la inconvertibilidad total con otros países. Con este compromiso, los intermediarios financieros de los países de la subregión entrarían a comprar y vender las monedas de los países miembros a las tasas de cambio fijadas por las autoridades monetarias para dichas transacciones.

En este esquema, los bancos centrales de los países en superávit acumularían saldos en monedas inconvertibles, en tanto que los países en déficit pagarían en el corto plazo dichos déficit con sus propias monedas. El ajuste recaería así sobre los países superavitarios, que se verían obligados a acumular saldos monetarios que sólo se pueden utilizar en los países deficitarios. Esto último se podría hacer de dos formas diferentes: promoviendo en los países superavitarios la compra de bienes y servicios provenientes de los deficitarios, o invirtiendo los saldos en estos últimos. La inconvertibilidad de las monedas con el resto del mundo es la garantía de que la balanza de pagos intra-regional de cada uno de los países está necesariamente en equilibrio en el mediano plazo. Se permitiría, sin embargo, un reciclaje de los saldos netos de los países superavitarios, tanto a través de la cuenta corriente, como de la cuenta de capitales. Una de las virtudes del sistema es que fomentaría la inversión de los países superavitarios en los países miembros del Acuerdo de Cartagena, y generaría una fuente de recursos para financiar las Empresas Multinacionales Andinas, la Corporación Andina de Fomento y otras instituciones que se podrían diseñar para dar salida a los saldos que acumulen los países superavitarios.

El sistema equivale a un mecanismo de compensación multilateral, que funcionaría a través del sistema financiero de cada país, sujeto a las limitaciones que establezca el esquema y, por lo tanto, a la vigilancia de las oficinas de control de cambios respectivas. Se aplicaría no sólo a la transacción de bienes, sino también de servicios (turismo, transporte intraregional, etc.), a algunas transferencias (en especial las remesas de los emigrantes a sus familias) y a ciertas transacciones de capital. De esta manera, es más general que cualquier sistema de compensación ya existente. Además, tendría un grado de libertad adicional, según lo hemos anotado, en la medida en que permita hacer la compensación, no sólo a través de la cuenta corriente, como ocurre en todos los sistemas existentes, sino también de la cuenta de capitale.

3. Limitaciones

Como el sistema de pagos propuesto refleja la inconvertibilidad de las monedas de todos los países miembros, es necesario excluir del arreglo aquellas mercancías que se consideren altamente convertibles en monedas fuertes, en particular el petróleo. De otra forma, podría incentivarse la compra de estas mercancías para su venta al resto del mundo, pagando por ellas monedas inconvertibles y recibiendo divisas en su re-exportación. En términos más generales, conviene discutir la conveniencia de incluir o excluir del sistema las exportaciones de los países miembros. En un acuerdo de esta naturaleza, existe la posibilidad de

que algunos países comercialicen internacionalmente los productos exportables del otro, recibiendo un ingreso de divisas mediante pagos en monedas inconvertibles. Esto no sería necesariamente indeseable, en la medida en que permita una generación *neta* de divisas en la subregión, aunque en tal caso habría que diseñar un sistema que permita distribuir equitativamente estas divisas adicionales. Los problemas más graves (y más probables) se presentarían cuando las transacciones simplemente desvíen la generación de divisas entre los miembros del Acuerdo, en respuesta a los incentivos que puedan generar los diferentes sistemas de promoción de exportaciones (o los diferenciales de los mercados negros respectivos)[3].

Por otra parte, sería necesario delimitar estrictamente las transacciones para las cuales se aplica el sistema, en particular en lo relativo a los flujos de capital. Existen dos razones fundamentales para ello. La primera es la presión que generan los mercados negros de divisas. Los diferenciales entre las tasas negras y las oficiales son en general muy diferentes, ya que reflejan expectativas de devaluación y otros fenómenos cambiarios específicos de cada país. En este contexto, existe la posibilidad de que se arbitre en gran escala entre los mercados negros respectivos, si un sistema de convertibilidad interno de la subregión así lo permite. Habría así un flujo de capitales de los países con un diferencial más alto hacia aquellos con diferenciales bajos para comprar divisas negras; estas divisas se venderían en los primeros, con una ganancia neta en la transacción. Por otra parte, es necesario evitar que los países en los cuales existan tasas de inflación más altas (e inciertas) haya un desplazamiento de la demanda de activos líquidos hacia aquellos denominados en las monedas de los países con inflaciones más bajas (y estables). Mientras en el primer caso se permitiría una transmisión de las inestabilidades cambiarias que enfrente uno de los países a los otros miembros del Acuerdo, en el segundo se limitaría enormemente el control de las autoridades sobre sus propias monedas, según se conoce ampliamente por la literatura teórica y la práctica de los países desarrollados.

4. Unidades de cuenta

Como reflejo del acelerado proceso inflacionario que viven algunos de los países miembros y la inestabilidad cambiaria a la cual están sujetos, los saldos netos de sus monedas en poder de los países superavitarios correrían el peligro de perder rápidamente su valor, sin darles tiempo de garantizar su reciclaje eficiente. Por este motivo, es necesario hacer un cruce frecuente de cuentas a través del Fondo Andino de Reservas (diariamente si es posible) y convertir los saldos de las diferentes monedas a unidades contables que los protejan contra esta desvalorización. Es posible diseñar un sistema que cubra dichos saldos contra la inflación o, alternativamente, otro que los cubra contra la devaluación.

En el primer caso, los saldos se convertirán a unidades de valor constante (UVC) de la moneda res-

[3] En terminología de teoría de la integración, podría decirse que es necesario diseñar un sistema que no genere "desviación", pero permita una "creación (o generación neta de divisas".

pectiva. Las UVC se reajustarían con el índice de precios al consumidor del respectivo país, tomando un promedio de las tasas de inflación de los últimos 3, 6 o 12 meses, de acuerdo con lo que se considere conveniente. Como es necesario incentivar el reciclaje oportuno de los saldos que acumulen los países superavitarios, podría diseñarse un sistema de ajuste incompleto por inflación cuando los saldos superen cierta magnitud (una proporción de las transacciones en la moneda respectiva). De esta manera, los países superavitarios tendrían que acelerar los planes de compra o inversión en el país cuya moneda han ido acumulando.

Si se desea cubrir el riesgo de devaluación, sería necesario convertir todos los saldos a una unidad de cuenta común (el "peso andino"), cuyo valor se establecería con respecto al dólar (o a los derechos especiales de giro). Como en el caso anterior, el sistema debería diseñar incentivos para el reciclaje oportuno de los saldos netos. Ello se lograría con una devaluación gradual del "peso andino" con respecto al dólar, a un ritmo que fijaría periódicamente la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en consulta con los bancos centrales competitivos. Podrían especificarse además ritmos mínimos de devaluación del "peso andino" en función de la relación entre los saldos acumulados y las transacciones corrientes en monedas de la subregión. En este esquema, conviene aclarar que, aunque los saldos se contabilicen en una misma unidad contable, sólo se pueden utilizar en la moneda original en la cual se acumularon; en este sentido, sería necesario mantener contablemente saldos de "pesos andinos" convertibles exclusivamente en cada una de las monedas de la subregión.

Entre estos dos esquemas, es posible que el primero presente menos dificultades para su implementación. En primer lugar, dicho esquema permitiría diseñar con mayor facilidad un sistema automático de reajuste de los saldos, sin necesidad de una negociación periódica sobre la magnitud de la devaluación de la unidad de cuenta con respecto al dólar. Además, permitiría aplicar el reajuste incompleto por inflación exclusivamente a los saldos de aquellas monedas que se vienen acumulando en los bancos centrales de la subregión, sin afectar a otras monedas, como necesariamente ocurriría en el segundo esquema. Finalmente, el esquema del "peso andino" castigaría a los países que devalúen en términos reales, ya que, en tal eventualidad, se incrementaría el valor real de los saldos de sus monedas en poder de los otros miembros del Acuerdo. Ello podría convertirse en un limitante de la política cambiaria que los países no estén dispuestos a aceptar en las circunstancias actuales.

5. Cláusulas de convertibilidad y tasas de cambio

No sería conveniente en un sistema de esta naturaleza establecer rangos dentro de los cuales se dan o no las condiciones de inconvertibilidad de las monedas por divisas. Sin embargo, si se desea hacerlo, para darle más confianza a los países potencialmente en superávit para entrar en el sistema, dichos rangos deben restringirse a los *flujos* y no a los acervos de las monedas en poder de los bancos centrales. Ello sería necesario para impedir que un país acumule saldos

en expectativa de alcanzar el rango de convertibilidad, a partir de lo cual lograría transformar en divisas todo saldo neto adicional.

Por otra parte, se debería permitir que todo país deficitario acepte unilateralmente la convertibilidad en divisas de su propia moneda. En este caso, la convertibilidad debería aplicarse igualmente a las nuevas transacciones en dicha moneda, dejando al país que decida si los saldos acumulados en los otros bancos centrales son o no convertibles. Esto es necesario para evitar que estos saldos pesen significativamente en la decisión de desmontar o no el control de cambios.

Finalmente, conviene hacer algunas apreciaciones sobre los tipos de cambio que se aplicarían al sistema. La literatura económica ha resaltado el efecto desfavorable que tiene un régimen sujeto a alteraciones frecuentes de los tipos de cambio sobre el comercio internacional. Por este motivo, podría ser deseable introducir un sistema de tasas de cambio propias del sistema de pagos andino, con características de mayor gradualidad ante devaluaciones bruscas que realicen los diferentes países. Un sistema de esta naturaleza impondría límites a la política cambiaria de los países miembros y, por este motivo, podría ser inaceptable. Además, en el caso en que se realicen dichas devaluaciones, introduciría de hecho un régimen de cambio múltiple, con los problemas de arbitraje a los que podría dar lugar. Por estas razones, el gradualismo se introduciría mejor a través de un régimen de tipos de cambio futuros, garantizados por los bancos centrales respectivos. De esta menra, todas las transacciones en el horizonte temporal que establezca el sistema de cambio futuro podrían cubrirse contra el riesgo de la devaluación. Los plazos respectivos serían determinados por las autoridades monetarias de cada país para su respectiva moneda.