

La deuda externa de Polonia y las vías para superarla

*Instituto de Coyunturas y Precios del
Comercio Exterior e Instituto de
Economía Nacional**

Introducción

La deuda exterior de Polonia es objeto de un amplio y justificado interés de la opinión pública. En general se considera que constituye una seria carga para la economía del país, pues disminuye de modo significativo sus posibilidades de desarrollo, retarda la superación de la crisis económica y limita el crecimiento del consumo de la población.

Sin embargo, el conocimiento que la sociedad polaca tiene del estado, el origen y las causas de la deuda, así como de las oportunidades y condiciones para liquidarla, es incompleto. Estos asuntos no se han expuesto debidamente. Es verdad que están apareciendo

muchos trabajos científicos e informativos del tema, pero por lo regular sus autores sólo se ocupan de algunos problemas. En particular se centran en el análisis crítico del pasado y exponen la dramática situación actual, con frecuencia de modo simplista. Ello agudiza la inquietud, la inseguridad y los temores de la sociedad respecto a las posibilidades de mejorar la situación económica del país.

Algunas fuentes nacionales, y en mayor grado las extranjeras, exageran la deuda de Polonia. Al hacerlo restan importancia a las reformas y a los cambios realizados, así como a los que se están ejecutando en la dirección de la economía, que aumentan considerablemente las posibilidades de aprovechar el potencial económico de Polonia y alientan las esperanzas de solucionar el problema de la deuda.

La atmósfera de desesperanza y catastrofismo la suscitan intencionalmente, por razones políticas, los centros de poder y de comunicación occidentales hostiles a Polonia. El objetivo de su campaña es disminuir las actividades económicas y sociales, que constituyen la condición básica del éxito de las reformas, de la aceleración del desarrollo y de la liquidación de la deuda.

La deuda es un problema económico muy importante, en particular si se la relaciona con el ingreso nacional y los ingresos por exportaciones. El llamado servicio de la deuda (el pago de las amortizaciones de capital y los intereses) constituye una enorme carga para el país y lo seguirá siendo durante un tiempo muy largo. Sin

* Resumen de un informe elaborado por un grupo de especialistas en relaciones económicas internacionales. Dirigió el trabajo el profesor Józef Soldaczuk, director del Instituto de Coyunturas y Precios del Comercio Exterior. Los otros integrantes del grupo son Marian Ostrowski, director del Instituto de Economía Nacional; Stanislaw Raczkowski, asesor del Presidente de la Comisión de Planificación, y Stanislaw Polaczek, jefe del Departamento de Análisis y Estudios Estratégicos del Instituto de Economía Nacional. También participaron Aleksander Czepurko, Jerzy Jedruszek y Juliusz Kotyński.

embargo, ello no quiere decir que la situación sea desesperada y extremadamente mala y que Polonia esté "condenada" a endeudarse cada vez más, sin poder salir nunca de tal situación. Las posibilidades de la economía polaca no son pequeñas y, sin duda alguna, el país puede arreglar paulatinamente el problema de la deuda, aunque para ello deben cumplirse condiciones muy difíciles.

La idea de elaborar un informe sobre la deuda la presentó el primer secretario del Comité Central (CC) del Partido Obrero Unificado de Polonia (POUP), general Wojciech Jaruzelski, en el XXIII Pleno del CC. El objetivo principal del informe es presentar el estado real de la situación y profundizar el conocimiento que la sociedad tiene sobre la deuda y, en general, sobre las condiciones del desarrollo socioeconómico del país.

En el informe se hace un análisis del endeudamiento polaco con los países socialistas y con los occidentales. El crecimiento de la deuda se presenta en el contexto de los procesos económicos nacionales que inclinaron a contraer créditos y condujeron a rebasar límites aceptables de endeudamiento. También se presenta un estudio que permite comparar la deuda de Polonia con la de otros países de nivel medio de desarrollo y que también emprendieron programas de desarrollo muy ambiciosos.

Se distinguen tres causas del crecimiento de la deuda. La primera consiste en los errores en la política económica y los mecanismos defectuosos de conducción de la economía de los años setenta. La segunda en los factores externos, como el brusco crecimiento de la tasa de interés en los países acreedores, los cambios de las principales monedas convertibles del mundo, las tendencias proteccionistas de la política económica internacional y las restricciones económicas que Occidente ha aplicado a Polonia desde 1982. La tercera causa fue la fuerte presión social para que el consumo creciera por encima de las posibilidades de la economía, fenómeno que se manifestó a fines de los setenta.

La deuda de Polonia con los países capitalistas desarrollados es parte de la complejidad de este problema en el nivel mundial. En este sentido, la cooperación internacional puede desempeñar un importante papel, por ejemplo, disminuyendo las tasas de interés y facilitando el pago de la deuda. De ahí el interés de Polonia para obtener cooperación económica internacional multilateral y participar en las iniciativas internacionales encaminadas a una solución racional y global de dicho problema. De ahí también su tendencia —que se ha manifestado desde que comenzó la crisis de liquidez del país— a negociar y cooperar con los acreedores.

El informe demuestra que el pago de la deuda es posible, porque se dispone de la suficiente capacidad productiva y de reservas. Sin embargo, para lograrlo es imprescindible reestructurar profundamente la economía, orientarla hacia la exportación y racionalizar las exportaciones y las importaciones. La mayor eficiencia económica y el tiempo indispensable para atenuar la carga de la deuda dependerán del ritmo de esos cambios y de la realización de la reforma económica encaminada a elevar la eficacia de los mecanismos que obliguen a desarrollar las exportaciones y a administrar adecuadamente las divisas destinadas a la importación.

El punto de partida es muy débil. Sin embargo, el problema se puede solucionar paulatinamente, siempre y cuando haya una

constante mejora de la situación económica del país y una cooperación constructiva de los acreedores.

El crecimiento de la deuda y su estado actual

La deuda con los países socialistas

Polonia está endeudada con países capitalistas y socialistas. Sin embargo, la deuda con estos últimos tiene un carácter distinto, de acuerdo con las fuentes de recursos y las circunstancias en que surgió. En 1981 alcanzó niveles significativos, pues en ese año fue necesario que los países del CAME concedieran créditos para financiar parte de las importaciones polacas. El país recibió esta ayuda, sobre todo de la Unión Soviética, en créditos con bajas tasas de interés (5%) y también como condonación de créditos anteriores (incluidos 465 millones de dólares).

En 1981-1983 la deuda de Polonia con los países socialistas llegó a 3 800 millones de rublos transferibles; en 1984 ascendió a 4 800 millones y a fines de 1985 a 5 600 millones. Del monto total de esta cifra, 28% corresponde a créditos concedidos por el Banco Internacional de Cooperación Económica (BICE), y el resto a excesos de las importaciones sobre las exportaciones, casi exclusivamente en el intercambio con la URSS.

En el actual quinquenio (1986-1990) Polonia seguirá aprovechando este tipo de créditos. Además, recibirá de la URSS nuevos créditos destinados sobre todo a la realización de obras que permitan aumentar las exportaciones y conseguir un superávit en la balanza comercial.

La deuda con los países capitalistas

A fines de junio de 1986 la deuda de Polonia con los países capitalistas era de 31 300 millones de dólares, equivalentes a 836 dólares per cápita, casi 40% del ingreso nacional de 1985, dos y media veces superior a las exportaciones totales anuales y cinco veces los ingresos por la exportación en monedas de los países capitalistas.

Es común que los profanos identifiquen la deuda con el monto de los créditos contraídos. Ello crea la falsa impresión de que Polonia vivía a crédito y no se preocupaba por pagarlo. La verdad es otra. Los créditos se adquirían y rembolsaban, y en gran escala. Las causas principales del crecimiento de la deuda son el alza de las tasas internacionales de interés y el atraso en el cumplimiento de los pagos.

CUADRO 1

*Monto de la deuda con países capitalistas
(Miles de millones de dólares)*

1975	8.4
1980	25.5
1984	26.8
1985	29.3
1986 ^a	31.3

a. Al 30 de junio.

En el cuadro 2 se observa que en el período 1971-1981 —del cual generalmente se piensa que exclusivamente se adquirían— los créditos se reembolsaron en una proporción considerable, además de que se pagó una parte significativa de los intereses. Lamentablemente, tanto las amortizaciones como los pagos de intereses se efectuaron con crecientes dificultades, debidas sobre todo a la insuficiente expansión de las exportaciones. Para cumplir con los compromisos corrientes fue necesario contraer nuevos créditos, con tasas de interés considerablemente superiores. Por esta razón la deuda creció de modo sistemático.

La elevación de las tasas de interés influyó aún más en el endeudamiento del período 1982-1985. En ese lapso, Polonia contrató pocos créditos nuevos y al mismo tiempo pagó altas cantidades por concepto de intereses. A pesar de ello, como no se pagaron todos, y por consiguiente se añadieron a la deuda, ésta creció notablemente.

En los últimos años, los cambios en el mercado monetario internacional han tenido gran influencia en el endeudamiento calculado en dólares. Los años 1981 a 1984 se caracterizaron por un alza del dólar con respecto a otras monedas occidentales. En este período la deuda de Polonia en marcos de la RFA, francos franceses, chelines austriacos, etc., calculada en dólares, disminuyó (por ejemplo, la deuda de 1 000 millones de marcos de la RFA equivalía a 510 millones de dólares en 1981 y a 320 millones de dólares a comienzos de 1985).

Puesto que la deuda en dólares constituye poco menos de la mitad de toda la deuda de Polonia, el alza del dólar en el lapso 1981-1984 hizo que el endeudamiento general creciera sólo insignificativamente (de 25 500 millones de dólares a fines de 1980 a 26 800 millones a fines de 1984), a pesar de que se consiguieron algunos nuevos créditos y se sumó a la deuda parte de los intereses no pagados. Sin embargo, desde comienzos de 1985 el valor del dólar ha disminuido y la deuda en estas monedas calculada en dólares creció en 4 500 millones de dólares, mucho más que el monto de los intereses no pagados y el saldo de los créditos de este período.

Las deudas de Polonia y otros países

1. Polonia no es el único ni el más endeudado país del mundo. La mayoría de los países poco y medianamente desarrollados tiene deudas, y todos ellos sufren su gran peso. La deuda total de estos países es superior a 900 000 millones de dólares, que con la actual

tasa de interés (9%) genera intereses por más de 80 000 millones de dólares anuales. Esta deuda surgió, en parte, como consecuencia de la estrategia de desarrollo general de los años setenta, encaminada —de acuerdo con las recomendaciones del segundo decenio de desarrollo de la ONU— a acelerar el ritmo de crecimiento de los países del Tercer Mundo, para así disminuir las enormes diferencias entre el ingreso nacional per cápita de los países poco, mediana y altamente desarrollados.

Las insuficientes reservas internas, así como la carencia de divisas, propiciaron la contratación de créditos, lo cual se facilitó por las bajas tasas de interés (de 5 a 6 por ciento) y por la relativa abundancia del capital en los países desarrollados.

Ante la necesidad de acelerar el desarrollo y aprovechando la mejoría de la situación política en las relaciones Este-Oeste, los países socialistas europeos también emprendieron ambiciosos programas económicos.

2. La situación favorable a los deudores cambió drásticamente por la crisis petrolera, que originó un brusco crecimiento de los precios del petróleo (15 veces), y por dos profundas recesiones económicas de Occidente (1975-1976 y 1980-1982), acompañadas en muchos países occidentales de una inflación muy alta.

El aumento de los precios del petróleo significó el traslado de una parte significativa del ingreso mundial a los países exportadores de petróleo, y en los países no petroleros —ya sea poco o muy desarrollados— se registró un rápido crecimiento de los déficit externos.

Al mismo tiempo, la crisis petrolera impulsó una profunda reestructuración de la economía de los países capitalistas desarrollados. Se emprendieron en gran escala programas de desarrollo de nuevas fuentes de energía y se implantaron medidas tendientes a ahorrarla y conservarla. Ello requirió nuevas y costosas inversiones en todas las ramas de la producción, el transporte, la distribución y el consumo. Como consecuencia, en los países desarrollados creció notablemente la demanda de bienes de capital. En condiciones de dificultades de pago y de altas tasas de inflación, la demanda de capital ocasionó un fuerte crecimiento de las tasas nominales de interés (a veces en más del doble) en los mercados de los países desarrollados.

3. El acelerado programa de armamentos y la política de dinero caro llevados a cabo por Estados Unidos desde fines de los años setenta (en particular, por el gobierno de Reagan), también desempeñaron un papel importante. Las tasas de interés de ese país crecieron rápidamente, lo cual acarrió el alza general en los mercados monetarios de los países capitalistas hasta un nivel superior a 10%. Entre otros efectos, ello originó que fluyera hacia Estados Unidos una suma importante de capitales a largo y corto plazos, lo cual permitió compensar su balanza de pagos, y significó un drenaje de capitales del resto del mundo.

Así, hubo un crecimiento rápido y considerable de la tasa de interés de los créditos bancarios y, como consecuencia, también de los intereses de los créditos oficiales. A principios de los años setenta la tasa de interés por los préstamos de los bancos comerciales era de 5 a 6 por ciento; creció a 8-9 por ciento a fines del decenio y a 15-20 por ciento en 1980-1981, constituyendo el principal factor del incremento de la deuda de muchos países.

CUADRO 2

Situación crediticia de Polonia con países capitalistas, 1971-1985
(Miles de millones de dólares)

Concepto	1971-1981	1982-1985	Total
Créditos adquiridos a largo y mediano plazos	44.4	2.5	46.9
Reembolsos de capital (amortizaciones)	20.0	1.3	21.3
Pagos de intereses	10.2	6.5	16.7
Total de pagos	30.2	7.8	38.0

Las altas tasas de interés repercutieron muy desfavorablemente en la situación de los países que ya habían comenzado a tener dificultades con el reembolso de los créditos, pues con frecuencia, cuando faltaban recursos para pagar las amortizaciones y los intereses de créditos contratados en la primera mitad de los años setenta, fue necesario contraer otros nuevos, pero ya en condiciones considerablemente peores. De este modo, aunque los créditos viejos se reembolsaron, la deuda total crecía de manera constante. En tal situación también se encontró Polonia.

En los años recientes las tasas de interés nominal han vuelto a disminuir, a un 7-8 por ciento anual, aunque en los convenios de refinanciación de Polonia y otros deudores se aplican tasas de interés más altas. Empero, el nivel promedio en los años anteriores fue un importante factor que dificultó e incluso imposibilitó el reembolso de la deuda, y constituyó la causa del subsiguiente endeudamiento de la mayoría de los países, incluida Polonia. A pesar de la disminución, la carga real para la mayoría de los países en vías de desarrollo es aún muy alta, ya que los precios de los productos que exportan (por lo regular materias primas) son estables o tienden a disminuir, mientras los precios de los productos que importan de los países desarrollados suben constantemente.

4. La magnitud de la carga de la deuda de los países poco y medianamente desarrollados se aquilata al ver que en 1984 en 25 países la deuda en moneda convertible era superior a 10 000 millones de dólares. Encabezaban la lista Brasil, con 105 000 millones, y México, con 95 000 millones de dólares, y la cerraban Marruecos (12 500 millones), la República Popular China (12 400 millones) y Colombia (11 900 millones). De esos países, Polonia ocupaba el octavo lugar por su deuda en divisas libres (26 700 millones) y el sexto si también se considera su deuda en rublos transferibles.

Sin embargo, el monto global de la deuda no es un criterio suficiente. 10 000 millones de dólares de deuda para un país cuyo ingreso nacional es de 100 000 millones y sus exportaciones de

40 000 millones tienen un valor diferente que en otro con un ingreso nacional de apenas 40 000 millones y exportaciones de 10 000 millones. Por ello, para dar una imagen de la escala de la deuda conviene considerar, además del monto global, índices relativos como la deuda per cápita, y la relación de la deuda con el ingreso nacional o con el valor de las exportaciones (véase el cuadro 3).

Según las cifras del cuadro 3, la situación de Polonia es más favorable si sólo se toma en cuenta la deuda global en monedas convertibles (octavo lugar en el mundo por su monto; décimo cuarto o décimo quinto en términos per cápita y décimo octavo como proporción del ingreso nacional).

5. En cambio, es muy desfavorable el peso de la deuda en monedas convertibles y el valor de las exportaciones en las mismas monedas. En 1984 el monto adeudado por Polonia fue 4.4 veces mayor que la exportación en divisas libres de ese año, lo cual coloca a ese país en el sexto puesto en el mundo. Incluso si se calcula en dólares el total de las exportaciones (11 800 millones de dólares en 1984), la relación sería de 2.54 veces, que también es muy desfavorable. En 1985 estas relaciones empeoraron.

Los cálculos anteriores tienen una importancia no sólo informativa; también presentan el panorama de uno de los principales problemas del endeudamiento. Lo peor —según los datos— es la relación entre la deuda y las exportaciones. Las dificultades para servir la deuda y la poca "confianza crediticia" en Polonia en los círculos financieros internacionales no se deben tanto al monto global de la deuda, sino al bajo nivel de las exportaciones.

Por lo tanto, desarrollar la exportación aumentando su volumen y eficacia, así como realizar cambios estructurales en las ventas externas en favor de los productos transformados y los servicios, es el camino básico para acelerar el crecimiento económico y, al mismo tiempo, crear mejores posibilidades para rembolsar la deuda.

CUADRO 3

Indicadores de la deuda externa de Polonia y otros países.

Deuda global en 1984 (Millones de dólares)		Deuda per cápita en 1984 (Dólares)		Relación entre la deuda y el ingreso nacional en 1983 (%)		Relación de la deuda y los ingresos por exportación en 1983	
Polonia	26 799	Polonia	722	Polonia	36.6	Polonia	4.41 ^a
Brasil	105 390	Israel	5 014	Israel	94.5	Egipto	8.24
México	94 692	Chile	1 757	Chile	89.4	Marruecos	5.54
Corea del Sur	44 382	Venezuela	1 657	Egipto	85.7	Argentina	5.24
Argentina	44 347	Grecia	1 590	Marruecos	72.3	Brasil	4.49
Indonesia	32 735	Argentina	1 498	Perú	69.2	México	4.43
Venezuela	28 681	Portugal	1 396	Argentina	67.0	Perú	4.27
Egipto	28 199	México	1 262	México	55.5	Israel	4.00
India	26 575	Corea del Sur	1 109	Corea del Sur	53.6	Colombia	3.81
Turquía	24 091	Malasia	1 107	Malasia	50.6	Turquía	3.73
África del Sur	22 700	Hungría	993	Venezuela	47.1	Grecia	3.38

a. Relación de la deuda (en moneda convertible) y la exportación en divisas libres en 1984.

¿Cómo se originó el endeudamiento de Polonia?

1. La actual deuda polaca comenzó en los años setenta, cuando después de un período de relativo estancamiento económico —en la segunda mitad de los años sesenta— y a raíz de los acontecimientos políticos de diciembre de 1970, se intentó acelerar el desarrollo del país aprovechando las posibilidades de recurrir en grado mucho mayor a los créditos del extranjero.

La necesidad de modernizar el aparato productivo e introducir cambios en la estructura de la producción industrial surgió también en otros países del CAME. El objetivo era disminuir el atraso tecnológico de los países socialistas europeos con respecto a los países altamente desarrollados y asegurar el crecimiento de la productividad y de la participación en el comercio y la cooperación mundiales.

Esta concepción se vio favorecida por la atmósfera política, que había empezado a mejorar desde comienzos de la década de los setenta. Se pensaba entonces que comenzaba una nueva era en las relaciones Este-Oeste. Lo confirmaban, entre otros sucesos, la considerable liberación de los países capitalistas respecto de las prescripciones y los procedimientos para exportar tecnología a los países socialistas, así como las facilidades de acceso a los créditos (o a las garantías gubernamentales) para comprar tecnología, maquinaria, equipo, plantas, productos agrarios y materias primas. Tal liberación incluyó también el acceso de las exportaciones de los países socialistas a los mercados de los países occidentales, campo en el cual se anunciaron nuevas facilidades.

En esos años Polonia tuvo una relativa facilidad para contratar créditos extranjeros, tanto gubernamentales como bancarios con garantías gubernamentales, así como para tener acceso a tecnologías y mercados de los países occidentales. Siendo miembro del GATT, se beneficiaba de la Cláusula de Nación Más Favorecida en Occidente y Estados Unidos que garantiza condiciones comerciales iguales a las que tiene cualquier país. También pudo aprovechar programas especiales del Gobierno de Estados Unidos que protegían la agricultura estadounidense y que consistían en créditos parciales asignados a las exportaciones de cereales, forrajes y materias primas agropecuarias.

2. Además de las causas generales, en Polonia se presentaron otros factores que propiciaron acelerar el desarrollo a base de créditos. Desde comienzos de los setenta, las personas nacidas a fines de los cuarenta y comienzos de los cincuenta —la llamada explosión demográfica— entraron en edad productiva. Había que crear puestos de trabajo para 1.7 millones de trabajadores en el quinquenio 1971-1975 y 1.2 millones en el quinquenio 1976-1980. Ello requería grandes fondos de inversión, tanto más cuanto que se trataba de puestos de trabajo costosos en las modernas ramas de la industria mecánica, química, etcétera.

3. Un importante argumento en favor de aprovechar los créditos fue la tendencia a conciliar la aceleración del desarrollo económico con el crecimiento del nivel de vida. En la primera parte de los años setenta esto se logró en buena medida gracias a los créditos extranjeros. En años posteriores se continuó esta política para mantener el mismo nivel de vida, a pesar de las tensiones en la balanza de pagos.

En toda la década de los setenta el ingreso nacional distribuido fue superior al producido; en otras palabras, en Polonia se consumió más de lo que se produjo. Ello condujo de manera inevitable a la crisis. Es ésta una experiencia que además de su carácter histórico constituye una norma general del funcionamiento de la economía y de la vida social que siempre hay que tener presente.

4. De los 44 400 millones de dólares de créditos contratados en los años 1971-1981:

- una tercera parte se destinó a los programas de inversión, la modernización de la industria y la realización de diversos proyectos de desarrollo;
- otra tercera parte, a importar materias primas, materiales y semiproductos para la industria;
- el resto, a la importación directa o indirecta de productos agropecuarios y bienes de consumo (cereales, piensos y artículos de mercado).

5. En la primera mitad de los setenta la política tuvo los resultados previstos. El desarrollo se aceleró considerablemente, se modernizaron ramas enteras de la producción y, al mismo tiempo, mejoró de manera palpable el nivel de vida. El papel que en este campo desempeñó el comercio exterior se confirma por el hecho de que a mediados del decenio la participación de los productos importados en el abastecimiento del mercado interno fue de 10 a 12 por ciento; gran parte de éstos se adquirió a crédito. A la larga, ese programa económico se hubiera cumplido de haberse presentado ciertas condiciones esenciales.

Primero, se tenía que asegurar las debidas proporción y disciplina inversionistas, así como basar las inversiones en el cálculo económico, de modo que las empresas receptoras de crédito no sólo generaran beneficios en un corto tiempo, sino que produjeran excedentes para la exportación que, a su vez, proporcionarían las divisas para rembolsar los créditos.

Segundo, era indispensable contar con una orientación en favor de las exportaciones que garantizara un ritmo más alto del crecimiento de la exportación que del desarrollo general, lo cual aseguraría los medios para los pagos respectivos.

Tercero, el crecimiento del consumo y el nivel de vida se tenía que adaptar a las condiciones objetivas de la economía, por lo cual sólo se podría recurrir al crédito en la medida en que el superávit de la exportación lo hiciera posible.

6. Estas condiciones no se cumplieron. En primer lugar, no se emprendió la anunciada reforma económica, indispensable para que las decisiones sobre inversión y producción se tomaran con base en el cálculo económico.

El programa de aceleración del desarrollo elaborado a comienzos de los años setenta preveía realizar varios centenares de proyectos de inversión en distintas ramas de la economía que de modo significativo influirían en el crecimiento y la modernización de la producción. Sin embargo, se relajó la disciplina del plan central y se introdujo el mal entendido principio del plan abierto, que permitía emprender nuevas inversiones sin considerar las proporciones básicas del plan. Incluso se iniciaron obras si era posible financiarlas plenamente con créditos extranjeros. Ello propició una expansión inversionista singularmente fuerte. En 1972 las inversiones de la economía socializada crecieron 25.8%, en 1973 aumentaron 26.3% y en 1974 se incrementaron 24.3% por ciento.

A tal aceleración no la precedió un cálculo económico global que determinara los límites de los créditos para la compra de bienes de inversión y tomara en cuenta los recursos necesarios para abastecer a las nuevas plantas con insumos y equipos importados y, por último, pusiera el acento en las posibilidades de exportar la producción de las nuevas plantas, lo cual daría la esperanza de pagar los créditos contratados.

En realidad, la ejecución del programa resultó muy desfavorable. El plan inicial de que las distintas plantas pagarían los créditos con su respectiva producción no se cumplió debido a los atrasos en la realización de las obras, los problemas para alcanzar la capacidad productiva prevista, la falta de posibilidades de venta (con frecuencia porque no se conseguía la debida calidad de la producción) o las necesidades del mercado interno. Como resultado, el Gobierno decidió eximir total o parcialmente a numerosas plantas del deber de pagar el crédito con su propia producción. Así, desde el comienzo se ignoró la premisa básica del programa: el reembolso de la deuda exterior mediante las exportaciones logradas con estos créditos.

Como consecuencia, la economía no aprovechó las nuevas tecnologías.

7. Otra condición para que el programa de desarrollo económico de Polonia tuviera éxito, era que la economía mundial presentara condiciones propicias. Sin embargo, también en este campo se produjeron cambios desfavorables.

El crecimiento de los precios mundiales del petróleo en 1974 y la profunda recesión económica en Occidente en 1974-1976, unida a una alta inflación y a un brusco crecimiento de los precios de las materias primas, semiproductos industriales, máquinas y equipos importados por Polonia, así como el considerable crecimiento de los precios de cereales y piensos, aumentaron considerablemente el costo de las importaciones desde Occidente.

Durante la recesión también se agudizó la competencia en los mercados occidentales, y las tendencias proteccionistas —acentadas por el creciente paro y las dificultades de pago— empeoraron notablemente el acceso a esos mercados para la exportación polaca. Al mismo tiempo, los productores nacionales tenían garantizadas sus ventas en el mercado interno o en los países del CAME, por lo que no se veían obligados a luchar por los mercados de los países occidentales, de más difícil acceso y mejor protegidos.

La exportación resultó inferior a la prevista en los planes y, al mismo tiempo, el volumen de las importaciones superó con mucho lo previsto, tanto por la presión de las necesidades de inversión como por las de abastecimiento a la industria y el consumo. Esta desproporción fue muy notoria en los años 1971-1976: la importación desde los países capitalistas creció en un promedio anual de 22%, y la exportación a estos países sólo lo hizo en 9%. De año en año crecía el déficit de la balanza comercial, que sólo se podía nivelar acudiendo a los créditos externos.

8. En el palpable empeoramiento de las balanzas comercial y de pagos influyó también la situación en la importación de bienes de consumo, en particular en la segunda mitad de los años setenta, atribuible a las malas cosechas de cereales, patata y remo-

lacha azucarera, que a su vez originaron la reducción de la ganadería. Sin embargo, la opinión pública no tenía en cuenta la situación de la agricultura. Era mucha la presión social para mantener el alto ritmo de crecimiento del consumo, cuyo símbolo fue, entre otros, el aumento del consumo de la carne en 21 kg per cápita en un decenio. Para mantener este nivel se decidió realizar una considerable importación de cereales y forrajes en monedas convertibles, financiada con créditos de acceso relativamente fácil en este período (entre otros, créditos cerealeros de 2 y 3 años concedidos por Estados Unidos). A estas importaciones se debió, en gran parte, que Polonia se entrapara en la deuda. La creciente importación de artículos agroalimenticios, incluidos más de 8 millones de toneladas anuales de cereales y forrajes, ocurrió a fines de los setenta, cuando la situación de pagos era ya muy tensa y gravaba la balanza de pagos de modo singularmente fuerte.

9. La tendencia a satisfacer las necesidades de la economía y el consumo aumentando las importaciones provenientes de los países occidentales se manifestó en la planificación del comercio exterior en los planes socioeconómicos nacionales. A lo largo del año se modificaban varias veces las metas del comercio exterior, por lo regular autorizando crecimientos de las importaciones. Se creó la categoría del "intercambio fuera de plan", que abarca las compras no previstas en el plan y que tenían que cubrirse con exportaciones adicionales, pero que en realidad se financiaron con créditos extranjeros.

En el decenio 1971-1980, la diferencia entre los ingresos y los gastos de divisas planificados y conseguidos fue de unos 10 000 millones de dólares. Ello se debió a que los ingresos por exportación fueron inferiores a los previstos en unos 4 000 millones de dólares, mientras que los gastos por concepto de importación fueron superiores en 6 000 millones de dólares a lo planeado. En esta suma crecieron adicionalmente los créditos extranjeros.

Todos esos hechos fueron la causa del agravamiento de la crisis de pagos y crearon una deuda que la economía no estuvo en condiciones de afrontar.

10. El análisis y la exposición de los mecanismos que llevaron a la trampa de la deuda no sólo tienen utilidad histórica. Las experiencias que de ello se deducen tienen un gran valor para definir la política socioeconómica y los mecanismos del funcionamiento de la economía y de la vida social en los difíciles años por venir.

La crisis de pagos

1980-1981: la acumulación de la deuda y las sanciones

1. Las dificultades de pago de Polonia crecieron paulatinamente durante toda la década de los setenta y se agravaron profundamente en el umbral de los ochenta. En la teoría y la práctica económica existe el llamado "límite seguro del servicio de la deuda"; vale decir, de los gastos para pagar las amortizaciones y los intereses. Se considera generalmente que estos gastos no deben ser superiores a 25% de los ingresos corrientes por la exportación de productos y servicios. En Polonia, el reembolso de la deuda absorbió 27% de los ingresos en 1975, 61% en 1978 y 81% en 1980, lo que significa que en este año sólo 19% de los ingresos se pudo destinar a cubrir las necesidades corrientes de importación. Por

supuesto, las necesidades reales fueron incomparablemente mayores, en particular si se toma en cuenta que gran parte de las inversiones realizadas en los años setenta requería materias primas, materiales y componentes importados.

A pesar de las limitaciones para importar, la mayoría de las compras a los países capitalistas se tuvo que financiar con nuevos créditos. Y, además, a fines de los setenta la evaluación que los acreedores hacían del estado de la economía polaca era cada vez más crítica. Polonia fue perdiendo la llamada confianza crediticia y tuvo dificultades cada vez mayores para conseguir créditos a largo y mediano plazos. En consecuencia, se contrataron créditos de dos y tres años, por lo regular con altas tasas de interés. A comienzos de los años ochenta empezaron a coincidir las fechas de reembolso de los créditos anteriores y de los nuevos.

Según los plazos vigentes, al trienio 1981-1983 correspondió el reembolso de 72% de la deuda, es decir, 18 000 millones de dólares, por concepto de amortizaciones e intereses. Ello superaba con creces los ingresos por la exportación de productos y servicios, que además disminuyeron notablemente como consecuencia de la crisis económica y las actividades destructivas de los adversarios políticos contra, entre otras cosas, la producción para la exportación.

2. Otro factor que empeoró la situación radicó en las rigurosas restricciones económicas antipolacas emprendidas por el Gobierno de Estados Unidos y otras naciones capitalistas. Así, se suspendieron o congelaron créditos y garantías gubernamentales para Polonia; Estados Unidos le suspendió el derecho a la pesca en su zona marítima exclusiva, interrumpió el tráfico aéreo con Polonia y bloqueó el transporte de cargas polacas por sus puertos.

De un día para otro se rompieron arbitrariamente los acuerdos comerciales y se violaron las costumbres respetadas generalmente en las relaciones entre los estados.

La población de Polonia resintió de manera singular el bloqueo de las compras a crédito, acordadas con anterioridad, de cereales y piensos. Ello originó la crisis de la avicultura desarrollada desde hacía años a base de piensos importados. Se vinieron abajo planes en muchas áreas que se basaban en la cooperación acordada por convenios intergubernamentales de largo alcance.

En virtud de una decisión del Presidente de Estados Unidos en octubre de 1982, se suspendió la Cláusula de Nación Más Favorecida para las exportaciones polacas al mercado estadounidense. Vale la pena recordar que esta cláusula no significa privilegios excepcionales, sino un trato en pie de igualdad con otros socios. Esta medida del Gobierno estadounidense constituyó una flagrante violación de los principios del GATT, al que pertenecen tanto Polonia como Estados Unidos. La suspensión de tal cláusula ocasionó un aumento significativo de las tarifas aduaneras para los productos exportados por Polonia, dificultándoles el acceso al mercado estadounidense.

Según cálculos del Instituto de Economía Nacional, las pérdidas que Polonia sufrió como consecuencia de las restricciones aplicadas por Occidente se estiman en unos 15 000 millones de dólares, que equivalen casi a la mitad de la deuda. Es un hecho

sin precedente en las relaciones internacionales en períodos de paz limitar de manera tan drástica las posibilidades de desarrollo de un país con el que se mantienen relaciones diplomáticas. Las restricciones, en particular la interrupción de la cooperación financiero-crediticia, multiplicaron las dificultades económicas y frenaron considerablemente el desarrollo de la producción, tanto para la exportación como para el mercado interno.

Al margen de las pérdidas directas, las restricciones crearon en muchos círculos económicos de los países capitalistas una atmósfera desfavorable para el intercambio comercial con Polonia, lo cual limitó el comercio, aumentó la desconfianza de los socios y originó dificultades formales. En efecto, mediante sus restricciones los acreedores contribuyeron activamente al derrumbe de las exportaciones. En 1982 los ingresos en divisas por exportación a Occidente disminuyeron a 5 000 millones de dólares, frente a 8 000 millones en 1980.

Al mismo tiempo, al cerrarle a Polonia el acceso al mercado crediticio internacional se imposibilitó la mejoría de su balanza de pagos. En la práctica, todas las importaciones provenientes de los países capitalistas, incluidas las máquinas, el equipo y los bienes de inversión que en el comercio internacional se venden a crédito, Polonia tuvo que pagarlas en efectivo. Dado que las exportaciones se redujeron considerablemente, sólo se importó lo más indispensable. Para el pago de la deuda no hubo recursos.

Éste fue, sin duda, el primer caso en la historia en que un acreedor intencionalmente pone dificultades al deudor para el pago de la deuda. Asimismo, demuestra que para algunos socios occidentales el trato político, puramente instrumental de Polonia, se hizo más importante que el interés económico inmediato. En realidad no han perdido de vista su interés a largo plazo, pues saben que al dificultar el reembolso de los créditos aumentan la suma de los intereses.

1982-1986: logros y barreras

3. En el período 1979-1982 disminuyó considerablemente el ingreso nacional, y se redujeron de manera palpable las posibilidades de crecimiento económico de Polonia. Se estima que la pérdida total del ingreso nacional fue de unos 46 000 millones de dólares, según las cotizaciones actuales.

A mediados de 1982 se lograron frenar las bajas del ingreso y la producción industrial. Al mismo tiempo, por primera vez en diez años se consiguió un superávit externo de 385 millones de dólares en el intercambio con los países capitalistas, acompañado, sin embargo, de un acentuado déficit en el intercambio con los países socialistas. El aumento de las exportaciones de 1982-1985 se efectuó en condiciones de una profunda falta de acceso a nuevos créditos y frente a la necesidad de conseguir excedentes en el intercambio comercial. Esto llevó a reducir radicalmente las importaciones, lo que a su vez, frenó el desarrollo económico general y el crecimiento de las exportaciones. A pesar de estas difíciles condiciones, de 1983 a 1985 el ingreso nacional creció 15%, la producción industrial 16.3%, las exportaciones 23% y las importaciones 22%. La exportación a los países capitalistas creció 10% y en el comercio con estos países se pasó de un déficit de 2 000 a 3 000 millones de dólares anuales en los años 1974-

1980, a un superávit de 1 085 millones en 1983, 1 456 millones en 1984 y 1 174 millones en 1985.

Sin embargo, hay que subrayar que tal superávit se consiguió no sólo gracias al crecimiento de la exportación, sino también debido a la forzosa reducción de la importación en los años 1981-1982 y de su mantenimiento en un nivel muy bajo en los años 1982-1985, que no satisfacía las necesidades elementales de la economía. Ello tiene una importancia singular para algunas ramas de la economía que tropiezan con la falta de abastecimientos importados, lo cual por su parte repercute en la exportación y en el mercado.

En los últimos años los gastos de Polonia en el exterior han superado a los ingresos en 3 000-4 000 millones de dólares anuales. Ello significa que del ingreso nacional debe restarse esta suma. Si bien en los años setenta, gracias a los créditos, el ingreso nacional a distribuir aumentaba en 7% al año, incrementando así las posibilidades de desarrollo y el nivel del consumo, los actuales reembolsos disminuyeron el ingreso nacional obtenido en 3% al año, por lo cual son menores los recursos que se pueden destinar al desarrollo económico y al consumo. Por si fuera poco, el superávit externo obtenido no garantiza la disminución de la deuda. Ello sólo será posible cuando el excedente de ingresos por la exportación de productos, servicios y transferencias sea mayor que el pago de los intereses correspondiente a determinado año. La solución del problema de la deuda es posible, por tanto, sólo a condición de que el crecimiento económico sea más rápido que el actual.

Cabe recalcar que no se puede contar con que los acreedores "perdonen" parte de la deuda, a pesar de que ellos tienen en parte la culpa, a causa de las sanciones y restricciones impuestas a Polonia. Lo único que se puede esperar es que se llegue a una solución global del problema de la deuda a escala mundial, lo cual comprende, cuando menos, la disminución de una parte de la deuda de los países en vías de desarrollo, la prolongación por muchos años de los plazos de reembolso y la reducción o condonación de una parte de los intereses. Si tales soluciones se negocian en las relaciones entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados, se puede esperar también una cierta liberación de las condiciones del reembolso de la deuda polaca, pero es una posibilidad muy insegura. Sin embargo, Polonia debe exigir la plena normalización de las relaciones y una cooperación en pie de igualdad que reporte provechos a ambas partes. Lo autoriza a ello, entre otros, la actitud de los países acreedores, parcialmente culpables de tal endeudamiento.

Empero, todo esto puede constituir sólo un alivio y no una solución del problema. Ésta la debe encontrar Polonia misma, y el único camino es la expansión de su economía, una fuerte orientación hacia la exportación y el logro de un alto excedente de los ingresos sobre los gastos externos.

Las negociaciones con los acreedores

Las negociaciones con los acreedores se han llevado a cabo desde 1981 hasta el presente y abarcan dos categorías de la deuda: los créditos concedidos o garantizados por los gobiernos de los países acreedores y los créditos concedidos por bancos comerciales, sin garantías gubernamentales.

Negociaciones de los créditos gubernamentales y garantizados

1. Las conversaciones respecto de los créditos gubernamentales y garantizados por los gobiernos, que sumaban unos 10 000 millones de dólares, comenzaron a fines de diciembre de 1980 en el marco del Club de París. Estas conversaciones se desarrollaron en un período sumamente difícil, dada la tensa situación política en el país y la disminución de la producción y las exportaciones. A comienzos de 1981, los bancos extranjeros comenzaron a retirar masivamente sus depósitos en divisas que se encontraban en Polonia. La situación de pagos fue tan difícil que el Banco Comercial S.A. de Varsovia se vio obligado, a fines de marzo de 1981, a suspender el pago de amortizaciones e intereses de los créditos extranjeros.

El primer acuerdo con el Club de París, integrado entonces por 15 países acreedores, se firmó el 27 de abril de 1981. Preveía el aplazamiento del pago de 1 500 millones de dólares correspondientes a 1981 y de 300 millones de intereses. El pago de estas sumas es a seis años, comenzando en enero de 1986.

Las negociaciones con el Club de París sobre el aplazamiento de los pagos correspondientes a 1982 y el otorgamiento de nuevos créditos a Polonia continuaron a fines de 1981. La parte occidental las interrumpió y suspendió después de la implantación en Polonia de la ley marcial el 13 de diciembre de 1981. Por la presión de Estados Unidos, algunos países capitalistas también impusieron restricciones económicas. Frente a esta situación, Polonia tuvo que interrumpir el pago de toda la deuda gubernamental y garantizada por los gobiernos de esos 15 países.

Las negociaciones con el Club de París no se reanudaron hasta 1984, pues Polonia exigía la normalización de las relaciones comerciales y crediticias, incluido el acceso a nuevos créditos, sin los cuales sería imposible cumplir los compromisos de pago.

Como resultado de largas negociaciones se firmaron acuerdos sobre el aplazamiento del pago, pero los países del Club de París negaron a Polonia nuevos créditos para las indispensables importaciones que aumentarían su capacidad exportadora. Polonia señaló que si la falta de esos nuevos créditos provocaba dificultades en el cumplimiento puntual de los pagos resultantes del acuerdo, volvería a dirigirse a los acreedores para examinar en común este asunto.

El segundo acuerdo con el Club de París, firmado el 15 de julio de 1985, concernía a los pagos correspondientes a los años 1982-1984, que ascendían, junto con los intereses atrasados, a 11 700 millones de dólares. Según este acuerdo, los pagos de 100% del capital y 100% de los intereses se aplazaron por diez años y medio, incluidos cinco de gracia. El pago de las sumas aplazadas debe comenzar el 1 de enero de 1990.

El 19 de noviembre de 1985 se firmó el tercer acuerdo con el Club de París, en virtud del cual 100% del capital y de los intereses a pagar en 1985, que ascendía a unos 1 600 millones de

dólares, se aplazó por diez años, con cinco de gracia. Su reembolso comenzará en 1991.

El 7 de marzo de 1986 se suscribió en París el cuarto acuerdo sobre el aplazamiento del pago de 900 millones de dólares.

Así se arregló formalmente el asunto del pago de todos los compromisos pendientes de Polonia por concepto de créditos gubernamentales y garantizados por los gobiernos (17 países en total). El monto es de 16 000 millones de dólares (capital e intereses pendientes), de los cuales 1 800 millones se deben pagar en los años 1986-1989 y 14 200 millones en el período 1990-1996.

Sin embargo, el compromiso real de Polonia con respecto a los miembros del Club de París será considerablemente mayor, pues tanto en el período de la suspensión de los pagos (años de gracia) como en el del pago de la deuda, Polonia debe pagar los intereses corrientes de las sumas aplazadas. Así, de los 14 200 millones de dólares aplazados para 1990-1996, Polonia debe pagar en los años 1986-1989 unos 1 400 millones de dólares anuales de intereses. A esto se suman, por supuesto, los pagos pendientes que corresponden a este lapso, para los cuales el período de gracia ya terminó: un promedio de unos 600 millones de dólares anuales con intereses corrientes. En el período 1986-1989 los pagos aplazados de los créditos gubernamentales y garantizados gravan a Polonia con una suma de alrededor de 2 000 millones de dólares anuales y sigue en vigencia la suma principal de los pagos pendientes, es decir, 14 200 millones que se pagarán en los años 1990-1996 a razón de 2 000 millones anuales más 1 000 millones de intereses corrientes.

En la actualidad es imposible cubrir los compromisos de pagos—teniendo en cuenta otros compromisos de Polonia— si no se contraen nuevos créditos. De ello se habló claramente durante las negociaciones con el Club de París. Polonia esperaba nuevos créditos después de haber firmado los acuerdos, gracias a los nuevos convenios bilaterales con los países de dicha agrupación. Sin embargo, en 1985 los nuevos créditos no se concedieron en sumas de importancia. Ello demuestra que prevalece el clima de restricciones, problema cuya solución debe conseguirse en las negociaciones con los acreedores.

Negociaciones con los bancos comerciales

2. Las conversaciones con los bancos comerciales para aplazar el reembolso de los créditos y el pago de intereses no garantizados por los gobiernos comenzaron en 1981.

A comienzos de ese año el monto de esta deuda ascendió a cerca de 7 700 millones de dólares. Los bancos comerciales no interrumpieron las negociaciones después de la implantación de la ley marcial en Polonia. Como resultado de cuatro sesiones de negociaciones, en 1981-1984 se consiguió prorrogar 92% de toda la deuda con los bancos, hasta 1987 inclusive. El monto de la amortización aplazada fue de 6 800 millones de dólares. Los acuerdos con los bancos prevén que los intereses por las sumas aplazadas se pagarán corrientemente; en realidad siempre han sido pagados.

Cabe recalcar que los bancos comerciales concedían al Banco Comercial S.A. de Varsovia créditos de seis meses que en la prác-

tica se destinaron al reembolso de una considerable parte de los intereses que se debían a los propios bancos. El aprovechamiento de estos créditos por el Banco contribuyó en cierto grado a la mejoría de la situación general de pagos de Polonia.

La deuda con los 17 países acreedores occidentales agrupados en el Club de París y con los bancos comerciales constituye casi 90% de la deuda de Polonia en moneda convertible. Además, existe la deuda en moneda convertible con el Banco Internacional de Inversiones, el Banco Internacional de Cooperación Económica y la URSS (alrededor de 2 300 millones de dólares), otra con algunos países árabes (unos 700 millones de dólares) y una tercera con instituciones bancarias polacas en el extranjero (100 millones de dólares). A éstas se suman pequeñas deudas en divisas por concepto de créditos mercantiles. Todos estos adeudos constituyeron objeto de conversaciones por separado con las instituciones acreedoras. Su reembolso constituirá en el futuro una carga adicional para la balanza de pagos.

Las negociaciones con los acreedores y la situación económica de Polonia

3. Las conversaciones, convenios y acuerdos con los acreedores sobre la prórroga del pago de la deuda tuvieron una importancia esencial para la economía polaca. Primero, permitieron arreglar jurídicamente los compromisos pendientes y aplazar el pago sin perjudicar la confianza en Polonia como deudora, así como alargar los plazos de pago con respecto a los fijados en los acuerdos de crédito.

Segundo, ello permitió seguir aprovechando los créditos extranjeros, aunque en dimensiones disminuidas. En el año crítico, 1981, Polonia aprovechó 4 900 millones de dólares de créditos a largo y mediano plazos, reembolsando al mismo tiempo sólo 3 700 millones. Teniendo en cuenta, además, el reembolso de 800 millones por concepto de créditos a corto plazo, Polonia consiguió ingresos netos de capital de Occidente por sólo 400 millones. Éste fue el último año en que ingresaron capitales netos. A partir de 1982, los pagos correspondientes a las amortizaciones de capital y a los intereses comenzaron a superar la afluencia de nuevos créditos. En este período no se consiguieron mayores préstamos de los países occidentales para financiar la importación para el abastecimiento. Todo lo contrario, aparecieron, por motivos políticos, restricciones crediticias y comerciales por parte de los gobiernos de muchos países. Ello dificulta en gran medida recuperar el nivel de la producción y lograr un crecimiento más rápido de las exportaciones y, por consiguiente, disminuye la posibilidad de pagar la deuda externa.

De modo similar influyó el marcado crecimiento de la tasa de interés que se produjo en los años 1980-1982 en los mercados financieros internacionales. La tasa de interés ascendió a 18-20 por ciento al año, sobre todo debido a la alta tasa de la inflación, el gigantesco y creciente déficit presupuestario de Estados Unidos y los enormes préstamos contraídos por el Gobierno de ese país en el mercado monetario. Si la tasa de interés se hubiera mantenido en el nivel de 8-10 por ciento, la deuda polaca no habría sido tan alta y el excedente de los ingresos sobre los pagos conseguido en los últimos años habría permitido pagar parte de los intereses de los préstamos bancarios garantizados y no garantizados por los gobiernos.

La mayoría de los países capitalistas ha evaluado críticamente —y lo sigue haciendo— la política financiera del Gobierno de Estados Unidos.

4. Un nuevo factor que favorece alcanzar los objetivos de la política en lo que atañe al pago de la deuda es el retorno de Polonia al FMI. Ello le permitirá tramitar créditos más baratos y más cómodos para equilibrar su balanza de pagos, así como obtener préstamos para los objetivos de desarrollo del BM.

Sin embargo hay que destacar que el FMI por lo regular concede créditos en ciertas condiciones, como la orientación de la política económica hacia el crecimiento de la eficacia, el mejoramiento del equilibrio interno, la limitación del consumo, la reorientación proexportadora de la estructura de la economía y la disminución o liquidación del déficit presupuestario. Dicho de otro modo, la ayuda crediticia del FMI y el BM depende de la adopción de reglas duras concernientes a la totalidad de la política económica del país deudor. Ello puede requerir que se adopten decisiones difíciles e impopulares.

Los recursos del BM pueden ser accesibles tanto en créditos a largo plazo, por ejemplo, para la modernización de ciertas ramas de la producción, como en ingresos por la exportación de bienes de inversión, en el marco de la participación de Polonia en la realización de programas de desarrollo financiados por el BM en otros países miembros poco desarrollados económicamente.

La participación en el FMI contribuye a mejorar la confianza financiera y aumenta las oportunidades de obtener créditos para el desarrollo, a condición de que se aprovechen con eficacia y que la disciplina económica se haga realmente más rigurosa.

Las condiciones para salir del endeudamiento

1. El análisis anterior demuestra que al igual que en el quinquenio 1981-1986, en los próximos diez años la deuda será un problema económico de enorme trascendencia para Polonia. Constituye y seguirá constituyendo una seria carga para la economía y la sociedad al limitar las posibilidades para solucionar problemas sociales esenciales y lograr el crecimiento del consumo. Ésta es una consecuencia inevitable de haber caído en la trampa del endeudamiento; el país y el pueblo deben encontrar una salida.

Ésta consistirá en equilibrar la balanza externa, es decir, los ingresos anuales por exportación y los gastos por importación y reembolso de la deuda (amortizaciones e intereses).

En condiciones propicias (un dinámico desarrollo de la exportación, precios favorables, intereses no excesivamente altos) este objetivo puede conseguirse a comienzos de los años noventa.

Sin embargo, la posible coincidencia adversa de factores internos y externos (un bajo ritmo de crecimiento de la exportación, relaciones desfavorables de los precios de las exportaciones y las importaciones, una alta tasa de interés) pueden alejar el equilibrio hasta el año 2000. Hay, pues, oportunidades tanto de esta-

bilizar más temprano el endeudamiento en un nivel moderado, y luego rembolsarlo en condiciones de una evolución favorable de las circunstancias externas y de un alto ritmo del crecimiento de la exportación, como de prolongar en el tiempo este proceso, lo cual significaría a la vez un ulterior crecimiento de la deuda.

2. Las condiciones externas no dependen de Polonia. Sin embargo, los condicionamientos internos tienen una importancia decisiva. Se trata, ante todo, de acelerar el crecimiento económico, de elevar la eficacia en toda la economía nacional, orientándola al mismo tiempo hacia la exportación. La exportación debe crecer más rápidamente que la producción industrial y el ingreso nacional, y debe traer mayores beneficios. Sólo por este camino se podrá conseguir el indispensable superávit.

Un fracaso en esta esfera amenaza con profundizar aún más la crisis de pagos, con todas sus consecuencias internas y externas. Por esta razón, en los años venideros es imperativo lograr un mayor crecimiento de la exportación. No puede repetirse la situación de 1985, cuando el crecimiento del abastecimiento de la industria proveniente de la importación estuvo acompañado de una disminución del valor de su exportación.

Para el equilibrio de la balanza comercial, tienen mucha importancia los precios de la exportación y su relación con los de la importación. Una conformación favorable de la relación de precios de intercambio, es decir, un crecimiento de los precios de exportación mayor que el de los de importación permitirá conseguir más rápidamente el equilibrio de la balanza comercial, mientras que su deterioro puede aplazar la restitución del equilibrio. Por supuesto, poco puede hacer Polonia en la determinación de la relación de intercambio, pues se conforma bajo la influencia de la situación en los mercados mundiales. Sin embargo, al menos en cierto grado, se puede influir en estas relaciones, en particular en el grupo de productos industriales en que una apropiada comercialización, su calidad o incluso sus envases permitan obtener un precio mucho más alto.

3. Uno de los problemas más importantes es la modificación de la estructura de las exportaciones en pro de un notable crecimiento de la participación de los productos industriales. En este sentido existen grandes reservas, pero su aprovechamiento requiere un enorme esfuerzo productivo, una elevación de la calidad y la modernidad de los productos destinados a la exportación, la mejora y la modernización de los métodos de comercialización y una organización y servicio de los mercados extranjeros. Ello es difícil, pero factible.

La importancia primordial de la intensificación de la exportación industrial se desprende, entre otros, del hecho de que la tradicional exportación de materias primas y combustibles tropieza con la barrera de la oferta. Los fondos destinados al crecimiento de la extracción de materias primas y combustibles son muy altos y crecen constantemente. La intensificación de la exportación no puede, pues, consistir sólo en el aumento mecánico de la actual oferta de exportación, sino que debe ser resultado de cambios estructurales que amplíen la oferta de exportación con nuevos productos y servicios.

Una importancia esencial la tendrá el crecimiento del esfuerzo en pro de la exportación en toda la economía y en todas las empre-

sas. La exportación debe convertirse en el principal criterio de evaluación de las empresas.

4. Hay que introducir soluciones, acordes con la reforma económica, que fortalezcan el funcionamiento del principio del autofinanciamiento y creen la indispensable coacción económica para el crecimiento de la eficacia de la exportación.

La condición básica del cálculo de la eficacia de la exportación es la correcta estructura de los precios de abastecimiento y, sobre todo, su conformación con base en los precios de transacción (precios extranjeros multiplicados por la tasa de cambio). Ello se refiere en particular a los precios del carbón y la energía.

Para aumentar la significación del cálculo de la eficacia y la coacción económicas en la decisiones sobre exportación hace falta una apropiada política de tasa de cambio y de conformación de los precios de exportación e importación. Una activa política de cotización y precios debe obligar a eliminar empresas poco productivas y sustituir las exportaciones ineficientes.

También debe abandonarse la práctica de precios oficiales bajos, subvencionados, de materias primas y materiales en pro de los precios de transacción. Ello no sólo hará más real el cálculo económico, sino que obligará a administrar mejor las divisas destinadas a la importación y propiciará el ahorro de materiales y energía en la producción.

Para aumentar el papel del autofinanciamiento y del cálculo de eficacia en el comercio exterior hay que ampliar el alcance y modificar los principios de funcionamiento de las cuentas en divisas de las empresas. Hasta ahora, estas cuentas cumplían un papel positivo y demostraban su utilidad fomentando las exportaciones y propiciando un gasto más racional de las divisas. Hay que ampliar gradualmente el alcance del financiamiento de la importación de las cuentas en divisas y de los créditos en divisas, unidos a las garantías en los depósitos cubiertos de las cuentas en divisas de las empresas, lo cual deberá conducir a una mayor disciplina en la realización de las inversiones. En relación con ello hay que garantizar los pagos reales de las cuentas en divisas de las empresas, así como objetivar las cuotas de las cuentas en divisas. Una seria importancia la tendrá también la ampliación de las cuentas en rublos.

Un factor para intensificar la exportación eficaz puede ser la desgravación fiscal. En principio, hay que tender a eliminar todas las desgravaciones, excepto las realizadas por concepto de exportación. La actual multiplicidad de desgravaciones hace que su influencia por concepto de exportación se neutralice en la práctica, porque es mucho más fácil conseguirlas por otros medios más fáciles.

Otra condición de crecimiento de la exportación eficaz la constituyen los fondos adicionales de inversión que aumentan la capacidad exportadora. Estos fondos deben dirigirse a aquellas ramas que ya se caracterizan por una alta eficacia y en las que existen posibilidades de venta no aprovechadas. Hay muchas ramas de este tipo en la industria polaca. La principal barrera de la expansión de la exportación sigue siendo la falta de oferta suficiente y los plazos demasiado largos de suministros que se ofrecen a los clientes extranjeros.

Un importante papel para lograr el equilibrio de la balanza de pagos lo cumplirá la exportación de servicios. Hay grandes posibilidades en la esfera de los servicios de transporte (tránsito, transportes realizados con el material rodante polaco), turismo, construcción, etc. La exportación de servicios tiene la ventaja adicional de que hace crecer a un ritmo relativamente mayor que la exportación de productos la afluencia en divisas corrientes en la posición de transferencias.

Independientemente de todas las actividades directas en la esfera de la exportación, la importancia básica la tendrán las actividades emprendidas en toda la economía nacional encaminadas a prevenir la inflación y asegurar más rápidamente el equilibrio del mercado. Mientras se mantenga el desequilibrio y sean fuertes las presiones inflacionarias en el mercado interno, éste será para las empresas un mercado de venta más atractivo, por ser más fácil que los mercados extranjeros. Por esta razón, hace falta una política antiinflacionaria, es decir, una política real de dinero caro y, al mismo tiempo, de limitación de subvenciones. Ello propiciará la mejoría de la eficacia en toda la economía y, al mismo tiempo, hará más atractiva la exportación, amén de fomentarla.

Otra medida importante consiste en abandonar la práctica de reparto centralizado de materias primas y materiales. Esto es esencial desde el punto de vista de la racionalidad de su aprovechamiento en la economía y también en la exportación. Muchas iniciativas de empresas grandes y pequeñas en pro de la exportación se desperdician por falta de las materias primas y los materiales indispensables. Se reconoce que en períodos de un serio déficit, parte de las materias primas y materiales básicos deben distribuirse centralizadamente. Sin embargo, hay que abandonar esta política de modo gradual, disminuyendo el número de productos comprendidos en el reparto centralizado. En lo relativo a las materias primas y materiales de los que se hace un balance central, también hay que adoptar el principio de que la distribución centralizada abarca sólo una parte, cada vez menor, del total. El resto (comenzando, por ejemplo, por 30% de toda su oferta) se debe excluir inmediatamente del reparto y vender a precios de equilibrio por canales de distribución generalmente accesibles.

En resumen, la solución del problema del endeudamiento requiere una actividad en dos grandes ámbitos:

■ *Primero*, hacen falta intensas actividades internas de la política económica, en favor del crecimiento paulatino de la economía y, en particular, de la producción exportable, así como mejores logros en la esfera de la eficacia, la calidad y la utilidad de los productos.

■ *Segundo*, hay que continuar las negociaciones con los acreedores, tendiendo no sólo al aplazamiento de las fechas de reembolso, sino también al aumento de la participación de los acreedores en la solución de los problemas estructurales del ulterior desarrollo económico de Polonia.

Debe generalizarse la conciencia de que sólo en condiciones de una economía que aumenta su potencia y que está orientada hacia la exportación se puede solucionar el problema de la deuda extranjera. Ello vale para cualquier país, y tanto más para Polonia, por cuanto que, comparada con otros países endeudados, se distingue por sus reservas relativamente grandes de combustibles, energía y materias primas, así como por una considerable capacidad productiva y cuadros altamente calificados. □