

# ***La clave es el desarrollo. La deuda y la convergencia latinoamericana e iberoamericana***

**Aldo Ferrer** Economista argentino. Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ex-ministro de Economía y de Trabajo de Argentina. Consultor de diversos organismos internacionales. Entre sus publicaciones destacan: "Economía Internacional Contemporánea", "El Estado y el Desarrollo Económico", "Tecnología y Política Económica en América Latina".

Los países iberoamericanos enfrentan desafíos simultáneos desde diversos frentes. Las amenazantes tendencias del orden mundial, la vulnerabilidad de los sistemas económicos nacionales y los obstáculos a la consolidación de la democracia y la libertad como valores supremos de nuestra cultura. Cada uno de nuestros países debe generar, desde adentro de cada realidad nacional, respuestas imposterables a tales desafíos. Pero la convergencia de este grupo de países, unidos por una común tradición histórica y problemas, en buena medida semejantes, constituye un elemento importante para enriquecer las opciones abiertas a cada una de nuestras naciones.

Esta perspectiva es particularmente significativa en un tema que asume, actualmente, una dimensión crítica. Se trata de la deuda externa, que compromete la posición de los pagos internacionales de varios países latinoamericanos y sus posibilidades de desarrollo a corto y largo plazo. Al mismo tiempo, el problema financiero se ha convertido en el punto más crítico de la escena económica internacional. No sólo los deudores tienen dificultades. La cartera de los bancos acreedores está tan comprometida con un reducido número de países en desarrollo, fundamentalmente latinoamericanos, que la falencia de uno o más de los principales deudores comprometería la estabilidad del sistema financiero internacional.

Hará falta mucha lucidez en todos los actores del proceso para que las dificultades no se agraven y lograr resolver el problema de la deuda en el único marco posible: la recuperación de la economía mundial y el desarrollo de los países deudores. Pero las respuestas no se generarán espontáneamente ni vendrán, unilateralmente, de una respuesta lúcida y generosa de los centros de poder mundial y de la banca internacional. Antes bien, predomina aún en tales ámbitos el viejo estilo de la relación centro-periferia, es decir, mecanismos de dominación inadmisibles para nuestros países e, incluso, para la recuperación indispensable de la producción y el comercio mundiales. De este modo, el debate franco y solidario de estas cuestiones, entre los países latinoamericanos e iberoamericanos, constituye un re-

quisito clave para la convergencia de nuestras naciones, vale decir, para la formación de criterios y decisiones que fortalezcan la posición negociadora de cada país y amplíen las fronteras de la cooperación y el desarrollo internacionales.

Desde estas perspectivas se procura, en este ensayo, ubicar la cuestión de la deuda en el marco más amplio de las tendencias de la economía mundial y de los problemas que confrontan nuestros países. Con estos propósitos se explora el contexto internacional. Enseguida, se identifica la dimensión interna del problema del endeudamiento. Luego, se considera las características del proceso de ajuste de los pagos internacionales bajo las actuales circunstancias. Por último, se propone la necesidad de la convergencia entre nuestros países como instrumento clave para su proyección internacional.

Desde fines de la década de 1950, los recursos y la cartera de los bancos que operan a escala mundial aumentó a una tasa promedio del 30% anual. El mercado de eurodólares se convirtió en el núcleo del sistema financiero internacional. La fuente principal de recursos del sistema fue el déficit del balance de pagos de los Estados Unidos. Por ser el dólar un activo de reserva para el resto del mundo, los Estados Unidos tuvieron el privilegio de financiar su desequilibrio "exportando" su moneda nacional. La liquidez que se fue acumulando en los bancos centrales se filtró progresivamente hacia la banca privada aumentando su capacidad prestable. Otros dos factores influyeron en la expansión de la liquidez disponible en la banca internacional. En primer lugar, el desarrollo de las actividades de las corporaciones transnacionales y la expansión de sus excedentes financieros. En segundo término, a partir de 1973, la formación de un cuantioso superávit en los países exportadores de petróleo.

### ***El marco internacional***

El aumento de la liquidez internacional, la liberación de los flujos de fondos entre las economías industriales, la expansión de las corporaciones y de la banca transnacional, provocaron una estrecha integración entre las plazas financieras de los principales países. Los movimientos de capitales de corto plazo alcanzaron una gran importancia. Las paridades cambiarias quedaron sometidas a las corrientes especulativas generadas en las expectativas de los operadores económicos y en los cambios en las políticas de los principales países. Las corrientes de crédito internacional se insertaron, así, en un marco de creciente peso de las actividades financieras y de integración transnacional de las plazas locales.

Es importante observar que la expansión del financiamiento internacional en el curso de la década de 1970 se produjo simultáneamente con un cambio drástico en las tendencias imperantes en la producción y el comercio mundiales. Como consecuencia del acrecentamiento de las presiones inflacionarias en los países centrales, las políticas económicas comenzaron a adquirir un marcado sesgo res-

trictivo. Esta orientación alcanzó nuevo impulso con el segundo shock petrolero de 1979-1980 y el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos.

La tentativa de disciplinar el comportamiento de los agentes económicos mediante la contención de la demanda y la restricción monetaria, frenó el aumento de la producción y el comercio internacionales. En tales condiciones, se debilitó la demanda de créditos dentro de los mismos países desarrollados. La banca internacional se vio estimulada así, a buscar nuevos destinos para su creciente capacidad prestable. En este contexto, los países en desarrollo y, principalmente, los latinoamericanos, fueron ganando un atractivo creciente para la banca internacional.

En el curso de la década de 1970, por distintos motivos, varios países latinoamericanos enfrentaron un desequilibrio creciente en sus pagos internacionales. En algunos casos influyeron el aumento de los precios del petróleo y el mantenimiento de una fuerte tasa de desarrollo. El ejemplo más notorio es Brasil. En México, el ritmo de crecimiento y, en particular, la revaluación del peso que debilitó la posición competitiva y fomentó la fuga de capitales. En Chile y Argentina, la aplicación de políticas de apertura indiscriminada que demolieron la producción industrial y la capacidad sustitutiva de importaciones y estimularon la fuga de capitales. **La convergencia entre la capacidad prestable excedente en la banca internacional y la mayor demanda de financiamiento externo en los países en desarrollo provocó un rápido endeudamiento de estos últimos.** De este modo, la cartera de la banca internacional con ese destino pasó a representar una proporción sustancial de sus operaciones totales. Actualmente, sobre una cartera activa total del orden de un billón de dólares, cerca de 1/3 está colocada en el Tercer Mundo y, dentro de éste, en aquellos países de mayor dimensión y potencial. **América Latina ocupa una posición dominante<sup>1</sup>. Cerca del 50% de los préstamos de la banca internacional al mundo en desarrollo corresponde a México, Brasil y Argentina.**

Estas tendencias provocaron una modificación sustancial en las prácticas de ajuste de los pagos internacionales. Hasta la década de 1960, el Fondo Monetario Internacional había ejercido una función de vigilancia de los desequilibrios de los países en desarrollo y de sus políticas de ajuste. Cada vez que debía enfrentarse un déficit en los pagos externos, la opinión del Fondo era importante para acceder a los préstamos de la banca privada y pública internacional. Esto se diluyó en la década de 1970. Interesados en expandir sus préstamos al Tercer Mundo, los bancos privados ignoraron cualquier tipo de condicionalidad y presionaron fuertemente para aumentar sus préstamos. Además, dado el mayor **spread** aplicado en estas operaciones, las utilidades de los bancos aumentaron rápidamente.

Las tendencias dominantes en el sistema financiero internacional revelan que el endeudamiento de los países en desarrollo fue promovido por la banca internacional. Se admite actualmente, que los bancos fueron extremadamente impruden-

<sup>1</sup> Las economías centralmente planificadas de Europa Oriental ganaron también participación en las operaciones de la banca transnacional. Actualmente, el 6% de su cartera activa corresponde a préstamos a las economías del Este.

tes en la búsqueda del negocio y en su política de penetración en las plazas periféricas. En verdad es asombrosa la imprevisión de los bancos acerca de las tendencias y riesgos prevalecientes en la situación económica internacional. No previeron el impacto del aumento de la tasa de interés y el deterioro de los términos de intercambio sobre la posición de deudores tan importantes como Argentina y Brasil. Tampoco previeron que las políticas monetaristas llevaban al desastre a Argentina y Chile y generaban un volumen de deudas asentado en una capacidad productiva y de pagos externos cada vez menor. Chile, cuando resuenan todavía los ecos del triunfalismo monetarista, acaba de anunciar que no pagará a los bancos que no refinancien sus deudas. Durante el auge ortodoxo en el país trasandino, voceros de la comunidad financiera internacional y los maestros de Chicago proclamaban los méritos y la sabiduría de la estrategia ortodoxa. Un profesor de Chicago llegó a extrapolar el crecimiento del producto per cápita en Chile entre 1977 y 1979 para concluir que, a fines de siglo, el país trasandino gozaría de una prosperidad envidiable.

Tampoco previeron los bancos el impacto de la caída de los precios del petróleo sobre la situación internacional. Poco antes de que México anunciara la suspensión temporal de las amortizaciones de su deuda, en agosto de 1982, un sindicato de bancos otorgaba una importante operación de crédito a ese país. La cartera de las entidades financieras internacionales ha quedado seriamente comprometida y su credibilidad en la comunidad de negocios no es precisamente brillante. Hace poco, "The Economist" recogía la siguiente ironía que circula en Wall Street: "Hay una buena noticia: el Banco de Polonia se fusionará con el Chase Manhattan y esto arreglará las dificultades polacas. Pero hay también una mala noticia: la nueva entidad la administrará el Chase".

El proceso entró en crisis a principios de la década de 1980. **Tres factores contribuyeron a desencadenar las tensiones en que se debate hoy el sistema financiero internacional. En primer lugar, el continuado deterioro de la capacidad de pagos externos de los países deudores por el debilitamiento del comercio internacional, la caída de sus términos de intercambio y el proteccionismo en los países industriales. En segundo término, el brusco aumento en la tasa de interés internacional debido a las políticas monetarias restrictivas seguidas en los Estados Unidos desde finales de la administración Carter<sup>2</sup>. Finalmente, la dimensión alcanzada por el endeudamiento de los países comprometidos.** En tales condiciones, los servicios de la deuda exceden ampliamente la capacidad de pago de los deudores y convierten en inviables las tradiciones políticas de ajuste. Estas

<sup>2</sup> Desde mediados de 1982, y como consecuencia del aflojamiento de la política de la Reserva Federal de los Estados Unidos, las tasas de interés nominales han declinado. Pero esto no resuelve el problema del endeudamiento de los países en desarrollo. Considerando el comportamiento de los precios internacionales de los productos primarios, las tasas reales de interés siguen siendo exageradamente altas. En 1982, por ejemplo, los precios de los productos agrícolas cayeron en 11%. Para un país cuyas exportaciones están concentradas en productos agropecuarios, por ejemplo, la Argentina, la tasa real de interés sigue siendo superior al 20% anual. Situaciones similares se advierten en México, Brasil y otros deudores principales como resultado de la baja de los precios del petróleo y otros productos primarios.

fueron concebidas para enfrentar desequilibrios menores de los pagos externos. Nunca para resolver situaciones en las cuales los intereses de la deuda rondan o exceden el 50% de los ingresos de exportación. **En 1982 y el año actual se agregó una nueva e inesperada dimensión a la crisis: la caída de los precios del petróleo y su impacto sobre los países exportadores de hidrocarburo y las empresas privadas en el sector energético con fuerte endeudamiento.**

### ***Impactos en el sector financiero***

Los problemas del endeudamiento de los países en desarrollo se ubican en un contexto de dificultades generalizadas. La desaceleración del crecimiento de la inversión y el comercio mundiales y la persistencia de las presiones inflacionarias, provocan la situación más difícil de la economía internacional desde la década de 1930. El desempleo en los Estados Unidos y el resto del mundo industrializado alcanza los niveles más altos registrados desde aquel entonces. El debilitamiento de las ventas de las empresas de los países industrializados, sumado al aumento de las tasas de interés, genera una situación de insolvencia en segmentos importantes de las economías industriales.

**Las quiebras de empresas han aumentado fuertemente. En 1982 alcanzaron un récord histórico en los Estados Unidos y en Gran Bretaña aumentaron 35% sobre las del año anterior. En Canadá, los créditos bancarios impagos desde 1982 son tres veces mayores que en 1981.** No se trata sólo de la caída de empresas medianas y pequeñas. Importantes corporaciones transnacionales están engrosando la lista de quiebras. Por ejemplo, dos gigantes de la industria del tractor Massey Ferguson e International Harvester, tienen deudas de difícil cumplimiento que ascienden en conjunto a más de \$ 5.000 millones. La quiebra de AEG en Alemania se ubica en el mismo contexto. Los problemas del sector productivo se trasladan a las entidades financieras. En Italia, la caída del Banco Ambrosiano y la decisión de las autoridades italianas de no respaldar a la filial del Banco en Luxemburgo y, en los Estados Unidos, la caída del Penn Square Bank y de la Drysdale Government Securities, son algunas de las manifestaciones del impacto de la situación económica real en el sector financiero. Como existen fuertes conexiones entre las entidades, los problemas de unas se transfieren a otras. Por ejemplo, la Drysdale Government Securities dejó de pagar US\$ 160 millones al Chase Manhattan, que ha declarado una pérdida de US\$ 285 millones por sus operaciones con la Drysdale. Entidades financieras tradicionales de los Estados Unidos han sido excluidas de la nómina de bancos de primera línea y esto aumenta su costo en la captación de fondos del mercado. La crisis de confianza desplazó fondos desde los certificados de depósitos de los bancos privados a las Letras de Tesorería de los Estados Unidos.

El comportamiento de los grandes agregados macroeconómicos confirma estos hechos. Entre 1973 y 1981 el producto bruto a precios corrientes de los países industriales aumentó en 150% y su deuda bancaria con las entidades de esos mis-

mos países creció en 250%. Como la tasa de interés pasó, entre los mismos años, del 8 al 17%, la relación entre los intereses pagados y el producto aumentó del 5% en 1973 al 15% en 1981. Si se comparan los intereses pagados por el crédito interno e internacional de los bancos de los principales mercados financieros con el valor del comercio mundial, se observan tendencias semejantes. En 1973, los intereses pagados equivalían al 25% de las exportaciones mundiales y en 1981 al 70%. Estas relaciones entre costos financieros y magnitudes vinculadas a la producción y al comercio ilustran acerca del origen de la actual crisis financiera internacional.

**La caída de precios del petróleo en 1982 y 1983 y la incertidumbre acerca de la cotización futura del hidrocarburo ha generado una nueva categoría de deudores con problemas: algunos países exportadores con fuerte endeudamiento y empresas productoras de energía dentro del mismo mundo industrializado.** Los préstamos de la banca internacional a los países en desarrollo exportadores de petróleo ascienden a US\$ 120.000 millones, concentrados en México y Venezuela y con participación, también significativa, de Nigeria, Indonesia, Argelia y Ecuador. Los préstamos a las empresas productoras de energía ascienden a US\$ 70.000 millones. Entre estas últimas cabe observar el ejemplo de GHR Energy Co. de Louisiana, empresa productora de gas y petróleo, que se ha declarado en quiebra. La GHR es una importante firma privada de los Estados Unidos<sup>3</sup>.

La banca privada del mundo desarrollado enfrenta, pues, turbulencias generalizadas que comprometen la solvencia y viabilidad de numerosas entidades. No debe extrañar, pues, el desasosiego y la crisis de confianza en que se debate, actualmente, el sistema financiero internacional. En este contexto, el nivel de compromiso de los bancos con los deudores del Tercer Mundo adquiere perfiles particularmente críticos. La deuda de México con los principales 14 bancos de los Estados Unidos representa el 70% del capital (equity) de esas entidades financieras. Si se agregan Brasil y Argentina, la deuda asciende a 1.5 veces el capital de esos bancos interamericanos. En el marco de dificultades generalizadas, la falencia de uno o más de los principales países deudores comprometería la estabilidad de buena parte del sistema. De allí la preocupación de los bancos centrales de las economías industriales y de sus gobiernos por diseñar mecanismos que permitan enfrentar la crisis existente y la eventual cesación de pagos de uno o más de los deudores principales. Las soluciones no son fáciles, porque el problema abarca al sistema económico mundial tal y como viene funcionando actualmente.

La experiencia contemporánea revela que el sistema internacional no puede seguir operando con políticas restrictivas en los países centrales, altas tasas de interés y un endeudamiento creciente. La hipertrofia del sector financiero y el debilitamiento de las fuentes de crecimiento de la producción, termina por generar de-

<sup>3</sup> La mejora de los pagos externos de los países importadores de petróleo, por la caída de los precios del hidrocarburo, no compensa el surgimiento de nuevos problemas en países como Venezuela y México o en las empresas productoras de energía. En el caso más notorio, el de Brasil, el desequilibrio es de tal magnitud que el alivio provocado por la reciente reducción de los precios del petróleo no modifica sustancialmente la vulnerabilidad de su posición externa.

sequilibrios insoportables y una crisis que no tiene solución con las políticas económicas tradicionales, ni en los países industriales ni en el mundo en desarrollo. **La crisis de los paradigmas teóricos tradicionales revela la profundidad del problema y el replanteo inevitable de las relaciones vigentes en el orden económico mundial.**

El incipiente repunte de la economía norteamericana no permite anticipar aún el eventual aumento generalizado de la producción y el comercio mundiales. De todos modos, a pesar de la baja reciente de las tasas de interés nominales, en términos reales no parece que el costo del dinero haya alcanzado niveles adecuados para una firme recuperación de la inversión y del gasto privado. Por otra parte, el stock de endeudamiento es de tal dimensión que las cargas financieras continúan deprimiendo la rentabilidad de las firmas y el ingreso neto disponible de los particulares. Cabe suponer, por lo tanto, que las tensiones que soporta el sistema financiero internacional y el problema del endeudamiento de diversos países en desarrollo continuarán siendo temas prioritarios de la agenda internacional en el futuro previsible.

### ***La dimensión interna del problema***

Pero las tendencias imperantes en la economía mundial y la imprudencia de los bancos internacionales apenas explica el contexto global del fenómeno del endeudamiento de varios países en desarrollo. No ilustra acerca de cómo y para qué se endeudaron los países afectados. Para tener un panorama del fenómeno es indispensable observar las políticas seguidas dentro de cada país y su inserción en las tendencias internacionales apuntadas. De manera general, puede afirmarse que la abundancia de crédito internacional aflojó las políticas de ajuste de los pagos internacionales de los países en desarrollo. Es natural. Era más fácil obtener créditos que realizar políticas más rigurosas de sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y ahorro de energía. No es que en algunos casos esto no se hubiese hecho. Por ejemplo, Brasil realizó avances considerables en ahorro de energía y en la expansión de sus exportaciones. De todos modos, cabe admitir que la abundancia de crédito internacional financió desequilibrios externos insostenibles en ausencia de aquella circunstancia.

La relación entre la deuda externa y las variables económicas significativas (producción, acumulación de capital, salarios, etc.), fue decisivamente condicionada por las políticas económicas aplicadas en cada país. Pero la cuestión de la deuda tiene otra dimensión más importante. La nueva crisis externa se presenta en circunstancias en que los mismos modelos de crecimiento económico y cambio social están en tela de juicio. No me refiero sólo al caso de países, como los del Cono Sur, que han estado sometidos al flagelo monetarista. La observación es también pertinente para países, como Brasil y México, en donde no es posible continuar con modelos de acumulación y crecimiento que no den respuestas a demandas impostergables de segmentos fundamentales de sus pueblos. De este modo, la

**crisis externa se ubica en un contexto conflictivo que abarca la totalidad del proceso económico y social. Y, como es natural, también el plano político.** En Brasil, por ejemplo, la democratización del sistema de poder seguramente inducirá cambios en la política económica y social, no sólo en la de ajuste externo y de financiación de la deuda. En la Argentina, el pronto retorno a un gobierno constitucional provocará cambios también profundos en todos los planos de la conducción económica. Las relaciones internacionales de nuestros países, incluyendo la deuda externa, forman así parte de una realidad compleja que no puede reducirse al tratamiento estrecho de las reglas de ajuste del balance de pagos.

En otros términos, la deuda externa de los países latinoamericanos y del resto del mundo en desarrollo tiene una dimensión internacional y otra interna. La primera es suficientemente diáfana y abarca tendencias bien conocidas en el funcionamiento del sistema económico mundial. La segunda se plantea en el ámbito nacional de cada país. El endeudamiento externo se vincula a las tendencias del desarrollo económico, la asignación de recursos y la distribución del ingreso. En definitiva, **el sector financiero interno y sus vínculos con las plazas transnacionales configura una compleja madeja de intereses que afecta a todo el aparato productivo y al sistema de poder.** La formación de los paradigmas teóricos y las propuestas de política económica no son ajenas a estas relaciones profundas entre el plano financiero, la deuda externa y el sistema económico real.

### ***El proceso de ajuste***

Sea cuales fueran las causas y las condiciones del endeudamiento de los países en desarrollo, el problema asume dimensiones globales y compromete, simultáneamente, a acreedores y deudores. Más aún, agrava la inestabilidad prevaleciente en el sistema internacional. La interrupción brusca de las corrientes de financiamiento privado al mundo en desarrollo, agrava los problemas mismos del ajuste y arriesga con desencadenar la falencia de los deudores. Pero, además, deprimirá aún más el comercio internacional que, en la última década, se sostuvo, en parte, por las importaciones del mundo en desarrollo financiadas, precisamente, con el crédito internacional. Por otro lado, todos los países deudores enfrentan situaciones sociales y políticas complejas. En América Latina prevalecen condiciones de pobreza y tensión social que comprometen la estabilidad de los países afectados y repercuten en el orden mundial.

Frente a este cuadro de situación, los criterios tradicionales de la banca internacional y del Fondo Monetario Internacional han perdido gran parte de su vigencia. La llamada "receta Polak", inspirada por el ex-asesor económico del FMI, se funda en la modificación de los precios relativos en favor de los bienes exportables y en la contención del gasto público y la oferta monetaria, para deprimir la demanda interna. En tales condiciones, se supone que aumentan las exportaciones, disminuyen las importaciones, se restablece el equilibrio interno y baja la inflación. Como el Fondo y la comunidad financiera internacional tienen una fuerte



inclinación por el libre comercio (en los países periféricos), la receta incluye la unificación de los tipos de cambio y la liberación comercial.

Esta estrategia de ajuste se aplicó numerosas veces en la América Latina en los últimos treinta años. Los resultados fueron generalmente negativos en relación a la producción y el empleo pero, al menos, lograron casi siempre restablecer el equilibrio de los pagos internacionales. Las diferencias de criterio acerca de la naturaleza de la inflación y el desequilibrio externo nutrieron, desde la década de 1950, el debate entre la escuela estructuralista de Latinoamérica y el enfoque ortodoxo promovido por el FMI. El reverdecimiento del paradigma monetarista durante la década de 1970, transitó por otros carriles. Influyó, por una parte, la abundancia de financiamiento privado internacional ya apuntado, y por la otra, el llamado "enfoque monetario del balance de pagos". Este subordinó la política monetaria y el proceso de ajuste a la libertad de las transacciones de fondos externos y de la tasa de interés. En tales condiciones, el ajuste reproducía la práctica vigente en los tiempos del patrón oro, cuando las variaciones de reservas de oro modificaban la liquidez y la tasa de interés y el ajuste se producía automáticamente. El apego a este enfoque en el Cono Sur, terminó con el desastre que se observa hoy en las economías del área.

La banca internacional, preocupada por sus problemas y las dificultades que enfrentan sus deudores, se inclina actualmente por volver a fortalecer el papel del FMI. El Fondo fue marginado en la época que "The Economist" definió como "la fiesta". Ahora, sus normas de **condicionalidad** vuelven a ser vistas como un requisito indispensable para sanear las economías endeudadas y restablecer la confianza en sus acreedores. Pero las condiciones han cambiado. Probablemente, parte de la respuesta que la comunidad internacional debe adoptar frente a estos problemas transita por el FMI. Pero la receta tradicional ha dejado de ser viable. En esto influyen tres factores principales. **Primero**, la dificultad de que la devaluación de las monedas nacionales realmente aumenten las exportaciones cuando están cayendo los términos de intercambio, aumentando el proteccionismo y se debilita la expansión del comercio mundial. **Segundo**, la prevalencia de tasas de interés reales que siguen siendo exageradamente altas para los países deudores. **Tercero**, la dimensión misma del endeudamiento.

En tales condiciones, los servicios de la deuda exceden cualquier posibilidad de ajuste por las vías tradicionales. Cuando sólo los intereses alcanzan o superan el 50% del valor de las exportaciones, es prácticamente imposible generar un excedente en el balance comercial y los pagos corrientes que permita cumplir los servicios. Conviene insistir. La receta tradicional de ajuste fue concebida para otras circunstancias, no para las actuales. De este modo, la capacidad de presión de los centros de poder y de la comunidad financiera internacional ha quedado severamente limitada. En verdad, la vía más segura para agravar los problemas es insistir con propuestas que confronten a los países con tensiones políticas internas in-

soportables o la cesación de pagos<sup>4</sup>. Esto se está comprendiendo en la comunidad financiera internacional y repercutirá probablemente en los criterios del FMI. Un análisis realista de la situación indica que todos los participantes del proceso deberán modificar criterios tradicionales. Hay que encontrar fórmulas que permitan enfrentar los desequilibrios en el marco de la recuperación económica de los países deudores y de los mismos países industriales<sup>5</sup>. Las posiciones rígidas son hoy la vía más segura a la cesación de pagos de deudores y al colapso de buena parte del sistema financiero internacional. Es posible que la actual fase de ansiedad y desconcierto que predomina en las plazas financieras sea sustituida, a corto plazo, por respuestas a los dilemas actuales, pragmáticas y viables.

Pero no hay que hacerse ilusiones. **El problema de la deuda forma parte de los conflictos de fondo existentes en el orden mundial; del propósito de las potencias hegemónicas por conservar sus viejas posiciones de dominio y de la lucha del mundo en desarrollo por superar el atraso y la dependencia.** Lo nuevo en este cuadro de situación es que, muchos países en desarrollo, han alcanzado ya el potencial suficiente como para defender con firmeza sus intereses, y que la proliferación del poder en el orden mundial, amplía las opciones abiertas a cada uno de ellos. Las relaciones internacionales son menos simétricas que antes. El rumbo de los acontecimientos se define, fundamentalmente, dentro de cada país.

En respuesta a la crisis, los deudores tienen la responsabilidad principal. Sea cual fuere la reacción de la comunidad financiera internacional, los deudores enfrentan, inexorablemente, la necesidad del ajuste de sus pagos externos. El problema no consiste en si hay que ajustar o no. **El problema real radica en cómo ajustar. Y, además, en qué manera insertar el proceso de ajuste en un cambio drástico de las estrategias de desarrollo para atender a las acuciantes presiones populares.** Como se ve, el desafío no es pequeño.

Es improbable, por lo menos a corto plazo, que continúe el incremento del endeudamiento de los países en desarrollo. Los bancos serán reticentes ante nuevas demandas de crédito, pero deberán ser todo lo flexibles que haga falta para renovar la deuda existente y gran parte de los intereses. Es decir, que cada país deberá poner su casa en orden. Han dejado de ser viables los modelos de desarrollo y los perfiles de distribución del ingreso que se asientan en un continuo déficit de los pagos internacionales. Esto impone cambios importantes en las pautas de consumo y, desde luego, un replanteo profundo del proceso de acumulación de capital y cambio tecnológico.

Las reglas del juego han cambiado. **La capacidad de respuesta de cada país dependerá, en gran medida, de su potencial interno, de la diversificación de sus**

<sup>4</sup> Véase L.C., Thurow: "If the debtors default". Newsweek; febrero 21 de 1983.

<sup>5</sup> Para una perspectiva de ésta naturaleza, desde el enfoque de los estados Unidos y el mundo industrializado, véase H.A. Kissinger: "Saving the world economy", Newsweek, enero 24 de 1983. En el mismo sentido véanse las opiniones de los congresistas norteamericanos J. Lewis y J. Kemp en "The New York Times", febrero 8 y 9 de 1983.

**recursos, de la capacidad de exportar y sustituir importaciones. Pero el ajuste habrá que hacerlo. Cada país deberá acostumbrarse a vivir dentro de sus propios medios.** Por lo menos, hasta tanto se restablezca la confianza en el sistema financiero internacional y los banqueros vuelvan a desarrollar su negocio que no es, naturalmente, reducir los préstamos y sus carteras activas, sino aumentar las corrientes de crédito. Cuando ese momento llegue, seguramente la experiencia de los últimos años provocará modificaciones importantes en el comportamiento de deudores y acreedores. Mientras tanto, los deudores deben enfrentar con firmeza el proceso de ajuste de sus cuentas internacionales. En lo fundamental, las deudas no serán reducidas. Serán refinanciadas. Pero, el incremento del endeudamiento será probablemente pequeño a corto y mediano plazo.

**En definitiva, la posibilidad de cada país de administrar su deuda y asegurar su ajuste externo, transita por la solidez de su sistema político y la representatividad de sus cuadros dirigentes.** Porque la deuda está ligada a poderosos intereses y a visiones que pueden comprometer la adopción de políticas realistas de balance de pagos y desarrollo económico.

### ***La convergencia latinoamericana e iberoamericana***

En el marco de las turbulencias que prevalecen en la economía mundial, conviene no olvidar la dimensión interna y la naturaleza política que el problema de la deuda asume en cada país. Pero tampoco conviene ignorar que la cuestión financiera repercute en los alineamientos de naciones y grupos económicos a escala internacional. Los países y los bancos acreedores están prestando atención preferente a estas cuestiones y esto es comprensible. Son muy grandes los riesgos existentes para la estabilidad de los intereses financieros y económicos de los centros de poder internacional. A nivel gubernamental, los países industrializados están utilizando sus instrumentos tradicionales de concertación: la OCDE, las reuniones en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, el Grupo de los Diez. A nivel privado, treinta y cinco de los principales bancos internacionales acaban de constituir un Instituto de Finanzas, con sede en Washington, para consolidar la información disponible y concertar, con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional, políticas conjuntas frente a los países deudores.

Por otra parte, en plena crisis, **los bancos acreedores están cargando exagerados costos adicionales a las operaciones de refinanciamiento.** En la Argentina, por ejemplo, algunas refinanciaciones de deudas privadas están soportando adicionales sobre la tasa LIBOR entre 5 y 10 por ciento, cuando los **spread** oscilan normalmente en torno del 1%. En el caso de México, se observa que a fines de 1981, el país pagaba una tasa de interés de 0,625% por encima de la tasa LIBOR por préstamos a ocho años. Actualmente está pagando 1,875% por encima de la LIBOR, más 1,25% por reestructuración de su deuda, más otro 1% de comisión por nuevos préstamos. Estos costos adicionales le costarán a México 470 millones de dólares más de intereses en 1983. En la Argentina, refinanciar 6.000 millones de dó-

lares de deudas avaladas por el gobierno, costará un **spread** adicional, al pagado en 1980, de 160 millones de dólares<sup>6</sup>. Parece que los banqueros no han aprendido la lección. La búsqueda de la utilidad inmediata les impide ver que este aumento de los servicios financieros, de países ya en situación crítica, puede precipitar situaciones irremediables.

¿Qué se está haciendo en América Latina frente a estas políticas concertadas de los acreedores? Prácticamente nada. Cada país está tratando de resolver el problema en negociaciones individuales con el bloque de entidades acreedoras. No es que falten elementos para debatir el problema y, eventualmente, concertar criterios. El Sistema Económico Latinoamericano es un foro natural de consulta. La CEPAL es otro importante mecanismo institucional. Dada la naturaleza del problema, parece indispensable y, probablemente, es inevitable, que en algún momento estas cuestiones se debatan en un marco amplio en que puedan tratarse los problemas comunes y, al menos, ampliar el marco de referencia y la información disponible a los negociadores de cada país.

No se trata de formar un frente o un "club" de deudores, para negociar conjuntamente. La diversidad de las situaciones nacionales y las condiciones políticas imperantes en cada país no inducen a pensar que, por lo menos a corto plazo, ese tipo de concertación sea posible. **Pero si es probablemente factible debatir estas cuestiones entre los países afectados y fortalecer la posición negociadora de cada uno a través de ese marco más amplio de referencia. Por ejemplo, ese tratamiento conjunto permitiría fijar criterios acerca de qué es y qué no es aceptable en términos de costos adicionales sobre operaciones de refinanciamiento. Otro punto a tratar serían los plazos de amortización.**

El ámbito latinoamericano debería abordar esta cuestión con un espíritu realista y solidario. Y ese ámbito podría extenderse con la incorporación de los países ibéricos para considerar las tendencias imperantes en el orden mundial, los desafíos que confrontan nuestros países, las acciones comunes que contribuyan a la recuperación de la economía internacional, la modificación de las reglas del juego y las propias respuestas que deben dar los países iberoamericanos.

La expresión de este espíritu solidario deberá reflejarse, en última instancia, en acciones a nivel gubernamental. Pero el terreno podría despejarse en reuniones como la que convocó el gobierno de España en mayo de 1983 y en otras a nivel privado con o sin participación gubernamental. Según se ha visto, el manejo de la deuda afecta el conjunto de la política económica de cada país y compromete a todos los sectores sociales. Es indispensable fortalecer el frente interno, a nivel nacional, latinoamericano e iberoamericano. Vale decir, movilizar la opinión y el apoyo de los sectores representativos del trabajo, de la empresa, de las finanzas, de los cuadros técnicos y profesionales, para que estas cuestiones se debatan en el

---

<sup>6</sup> M. Brodersohn, "La deuda externa argentina", La Nación, Buenos Aires, marzo 6 de 1983.

ámbito amplio que corresponde. El problema es demasiado importante, como diría Poincaré, para dejarlo sólo en manos de los banqueros.

**El problema de la deuda asume una dimensión trascendente y global, que compromete no sólo el ajuste de los pagos internacionales sino, también, la estrategia económica y el marco político.** En el mundo iberoamericano enfrentamos el desafío de derrotar la pobreza y asentar las economías de nuestros países sobre bases de desarrollo viables en el largo plazo. Pero, al mismo tiempo, debemos afirmar la democracia y la libertad, valores supremos de la cultura de Occidente como estilo de vida y sistema político. La solidaridad latinoamericana e iberoamericana trasciende, así, el marco de lo financiero y lo económico. Es un instrumento clave para fortalecer y consolidar los avances democráticos que se observan en varios países y la transición de otros desde regímenes autoritarios hacia el respeto de la ley y la libertad. Pero esta es una empresa eminentemente política que sólo se logrará con la movilización popular y con la creación de mecanismos de concertación que reflejen las aspiraciones y perspectivas de los diversos sectores que componen nuestras comunidades nacionales. La articulación operativa de esta convergencia y la apoyatura técnica y realista de las eventuales propuestas, constituyen tareas prioritarias de la agenda latinoamericana e iberoamericana en el futuro inmediato.

### **Referencias**

- Thurow, L. C., NEWSWEEK-PRENSA. 21-02 - 1983; If the debtors default.  
Kissinger, H. A., NEWSWEEK-PRENSA. 24-01 - 1983; Saving the world economy.  
Lewis, J.; Kemp, J., THE NEW YORK TIMES-PRENSA. 08/09-02 - 1983; La deuda externa argentina.  
Brodersohn, M., LA NACION. 06-03 - Buenos Aires. 1983;