

8  
2021

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MEXICO.**

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES.



**"LA POLITICA DE MEXICO ANTE LA CRISIS DE LA  
DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA."**

**TESIS**

Que para obtener el título de

**LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

Presenta:

**JOSE MANUEL CERVERA AGUIRRE**

Director de Tesis :

**PROF. JOHN SAXE FERNANDEZ.**

**FALLA DE ORIGEN**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# LA POLITICA DE MEXICO ANTE LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA

## INTRODUCCION

### 1. LA EXPERIENCIA Y LOS RESULTADOS DE LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA

1.1 Antecedentes y causas	1
1.2 Efectos y resultados de la deuda externa latinoamericana	20
1.3 La evolución de la deuda externa mexicana y los resultados del Plan Brady	30

### 2. CONDICIONALIDAD EXTERNA.

2.1 Definición y características generales	46
2.2 Los criterios de ejecución y la carta de intención	52
2.3 La condicionalidad del FMI y del Banco Mundial; desarrollo, aspectos centrales y contradicciones	59
2.4 Contenido de la condicionalidad externa en México en el marco del Plan Brady	72

### 3. LA BALANZA DE PODER DEUDORES VS. ACREEDORES.

3.1 El carácter político de la deuda externa	91
3.2 La organización de los acreedores y la fragmentación de los deudores	98
3.3 El tratamiento caso por caso	113
3.4 Las sanciones	122

### 4. LOS OBSTACULOS PARA LA COALICION DEUDORA.

4.1 Lazos intraregionales y pagos laterales	133
4.2 La relación con los Estados Unidos	150
4.3 Transnacionalización y fugas de capital	164

### 5. PERSPECTIVAS.

5.1 El panorama global	185
5.2 Perspectivas de solución para la deuda latinoamericana	195
5.3 El problema de la integración regional	213
5.4 El dilema mexicano y su proyección hacia el siglo XXI	225

CONCLUSIONES	241
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	258
--------------	-----

## INTRODUCCION

A partir de la explosión de la crisis de la deuda externa a principios de la década de los '80, América Latina se ha visto inmersa en una recesión y un estancamiento económico de tales proporciones sobre las aspiraciones de desarrollo y bienestar de la región, que sus efectos desintegradores solo podrían compararse con la crisis económica mundial de los años 30's. Ningún otro fenómeno internacional ha condicionado de manera tan profunda las relaciones internas de producción, la formulación de la política económica y los esfuerzos e iniciativas regionales de integración entre los países latinoamericanos.

La experiencia de los últimos años ha demostrado claramente el fracaso de los programas de ajuste estructural instrumentados por el Fondo Monetario Internacional para afrontar la crisis bajo esquemas de negociación caso por caso. Pero también, la inviabilidad de todo proyecto serio de integración económica entre los países de la región, sin antes eliminar la crisis de liquidez estructural, resultado del oneroso servicio de la deuda externa. La descapitalización sufrida durante los últimos años y el estancamiento económico que le acompaña todavía, han permitido observar con suficiente claridad las imperfecciones del sistema monetario internacional actual; en franca contradicción con los propósitos originales asentados en los acuerdos de Bretton Woods, de fomentar la cooperación y el equilibrio monetario internacional, así como promover el desarrollo económico de los países y el bienestar de sus sociedades, se ha visto que bajo el argumento ciertamente cuestionable de preservar el equilibrio financiero internacional, ha sido posible justificar una política que transfiere al mundo en desarrollo una proporción insostenible del ajuste de la crisis deudora. Los recursos destinados al servicio de la deuda como porcentaje de la formación neta de capital o de los ingresos por exportaciones en esos países, y el consecuente deterioro profundo de las estructuras productivas, el estancamiento económico, así como el desempleo y la brutal caída en los niveles de vida de la población, resultarían aberrantes políticamente para los gobiernos del mundo



industrializado y serían rechazados sin titubeos por sus sociedades. La aceptación de este pernicioso desequilibrio financiero parece ser resultado básicamente de la habilidad de la comunidad financiera internacional para organizarse e imponer sus intereses y condiciones de manera colectiva en las negociaciones sobre deuda externa, y de la incapacidad política mostrada hasta ahora por los gobiernos deudores para fortalecer su posición conjunta a fin de defender con efectividad las irrenunciabiles responsabilidades económicas y sociales internas frente al exterior.

Existe tal concatenación de intereses, posturas y propuestas en torno al problema de la deuda externa del Tercer Mundo, que resultaría poco menos que imposible el intentar desarrollar un examen integral y "completo" acerca de las causas, la evolución, los efectos y la estrecha articulación de la deuda externa con otros procesos políticos y económicos tanto internacionales como nacionales. O bien, el presentar un estudio exhaustivo acerca de las distintas posturas político-económicas, las interpretaciones teóricas, así como las distintas propuestas de solución ofrecidas a la crisis deudora a partir de su explosión a principios de la década de los 80's.

La complejidad del problema, en términos del número de actores involucrados, de los intereses comunes y divergentes que persiguen y de la dinámica interacción que la deuda externa guarda con otros procesos macroeconómicos amplios como el comercio internacional, las fugas de capital o los proyectos de integración regional, sugeriría la conveniencia -e incluso podría imponer la necesidad como en este caso-, de proceder a un tratamiento particular y específico sobre algún aspecto central de este acuciante problema, con objeto de alcanzar cierto grado de profundidad en el análisis. No podría ser de otro modo si se atiende a las dificultades analíticas y metodológicas que presenta todo proceso internacional en movimiento, sujeto a variables en continuo cambio y que, como la deuda externa, aún no permite establecer alguna definición suficientemente clara a su evolución.

A pesar de las características estructurales que permiten definir su magnitud y su alcance, en tanto que la deuda externa latinoamericana no encuentre

resolución satisfactoria -y no parecen existir actualmente indicaciones plausibles de que así sea- todos los análisis que sobre ésta se hagan habrán de enfrentarse a las restricciones metodológicas propias del análisis de coyuntura; se trata entonces de un estudio prospectivo, que no histórico, sujeto a numerosas variables en continuo cambio y a factores frecuentemente imprevisibles que afectan el fenómeno a examinar, lo que impone la necesidad metodológica de concluir el análisis en algún punto del proceso. La firma del acuerdo de reestructuración de la deuda externa Mexicana de 1989 - 1990 en el marco del Plan Brady, es el punto de terminación del análisis, siendo el espacio histórico que ocupa nuestra atención la década de los años 80' fundamentalmente; sin que dejen de contemplarse aquellos antecedentes y causas que dieron origen a la crisis de la deuda externa latinoamericana.

Excedería con mucho la intención del presente trabajo el ofrecer una propuesta teórica que comprenda todos los aspectos que definen esta problemática; no parece prudente circunscribir nuestro objeto de estudio dentro de algún "marco teórico" específico, sea éste estructuralista, funcionalista o de otra índole, puesto que sería pretender ajustar la naturaleza cambiante del fenómeno a modelos explicativos frecuentemente incapaces de aprehender la realidad inmediata en forma consistente. Optamos en cambio, por que los hechos observables definan por sí mismos la interpretación teórica del objeto de análisis. Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales este enfoque parece plenamente justificado, ante el reconocimiento de que la realidad internacional contemporánea no resiste ya una conceptualización determinista de dominación estática centro-periferia, y en consecuencia, todo modelo explicativo de la estructura monetaria de poder internacional, deberá atender a las especificidades de casos particulares, evitando caer en generalizaciones que conducen a inevitables inconsistencias explicativas de la realidad.

Dicho esto, conviene referirnos a las categorías de análisis y a los parámetros explicativos dentro de los cuales habrá de desarrollarse el eje central de nuestra investigación. A pesar de que existe una vastísima literatura sobre las causas, los efectos y los distintos esquemas de solución al problema del

endeudamiento externo, la mayor parte de esos trabajos, aunque pertinentes muchos de ellos, tienden a relegar a segundo plano aspectos políticos decisivos en la configuración de la estrategia de negociación seguida hasta ahora por los acreedores y los deudores.

En respuesta al tratamiento superficial conferido a cuestiones críticas de política de poder, mismas que permiten explicar con mayor precisión que los enfoques económicos el desequilibrio de fuerzas que subyace a las negociaciones sobre deuda externa, y que en última instancia han determinado el reparto desigual en el proceso de ajuste, este trabajo intenta examinar los factores tanto políticos como económicos que definen el carácter asimétrico de las relaciones entre deudores y acreedores. Nuestro enfoque parte del reconocimiento de que la deuda externa se ha convertido en un problema esencialmente político y cuya solución, en las condiciones actuales, no podrá alcanzarse sobre la base de severos programas de ajuste estructural y de negociaciones caso por caso, sino como resultado de acuerdos políticos al más alto nivel entre los gobiernos deudores y acreedores y los bancos. En este sentido, el trabajo se concentra en el análisis de la estructura monetaria de poder internacional y en el estudio de formación de coaliciones como eje explicativo clave para la comprensión de la naturaleza política de la deuda externa latinoamericana.

Dos hechos fundamentan este enfoque. En primer lugar, un examen somero de la deuda y del desarrollo de las negociaciones sobre ésta, revela con rapidez un hecho claro: el alto grado de coordinación y acuerdo en la estrategia seguida hacia la deuda por los bancos acreedores, sus gobiernos y las instituciones multilaterales e intergubernamentales como el Club de París, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en contraste con los débiles lazos existentes entre los gobiernos deudores y el tratamiento aislado y bilateral de sus deudas bajo condiciones de vulnerabilidad negociadora frente al exterior. En segundo lugar, nuestra investigación se justifica debido a que salvo algunos ensayos y textos que tocan tangencialmente el problema, no parece existir ninguna

bibliografía cuyo objeto central de análisis remita a las relaciones de poder entre deudores y acreedores.

No obstante que la deuda externa se ha constituido entre los procesos internacionales contemporáneos, como el asunto que posiblemente haya despertado el mayor interés entre los economistas del mundo en desarrollo y en motivo de una profusión inusitada de literatura sobre el tema, son pocas las aportaciones ofrecidas hasta ahora desde el terreno de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales. Esto ha tenido consecuencias negativas, en cuanto a que los análisis financieros han dominado el debate público sobre deuda externa, influyendo considerablemente sobre la actitud de los líderes y los aparatos de toma de decisiones de las economías deudoras, propiciando así la adopción de posturas deterministas que aseguran que el enfoque actual es la única fórmula viable que permite mantener el problema en "niveles manejables". Esta tendencia se ha reforzado notablemente por la intervención del FMI como regulador de las relaciones entre los bancos y los gobiernos deudores, y en algunos casos, por la coincidencia de intereses entre éstos y el Fondo acerca de mantener la discusión en el límite estrecho de la capacidad de unos para otorgar nuevos créditos y de los otros servir sus deudas. Las serias limitaciones del enfoque caso por caso y de los programas de ajuste estructural para afrontar con efectividad la crisis deudora -aspectos que caracterizan a todas las propuestas hasta el Plan Brady-, lo evidencian la continua necesidad de recurrir a los procesos de reestructuración como fórmula ya mecánica e institucional a fin de mantener la crisis "bajo control".

Partimos de la creencia que sostiene que la organización de los deudores a través de mecanismos institucionales de negociación y mediante la acción concertada de sus gobiernos, constituye la base política para ofrecer esquemas propios y efectivos a fin de alcanzar un reparto más justo y equilibrado de los costos del ajuste; que sin la conformación de una fuerza capaz de negociar en términos equivalentes con la poderosa coalición de intereses bancarios y corporativos agrupados tras el liderazgo del FMI y el Banco Mundial, los países deudores serán incapaces de trascender su status actual de exportadores netos

de capital hacia el Norte acreedor, con lo que sus perspectivas de desarrollo y sus aspiraciones por reducir la dependencia externa se verán frustradas indefinidamente. Se trata de una propuesta ciertamente polémica y difícil de alcanzar si se atiende a la estructura prevaleciente de poder en el orden monetario internacional y a los serios obstáculos políticos y económicos que enfrentan los gobiernos deudores al interior de sus sociedades. Pero el reconocimiento de semejante rigidez como un hecho inamovible, implica la aceptación de formas subordinadas de negociación en cuanto a la tendencia observada de justificar las tesis del exterior que sostienen que la crisis y el estancamiento económico que sufren las sociedades latinoamericanas, son resultado fundamentalmente de los errores y las políticas económicas mal concebidas por sus gobiernos, y no parte integral de la estructura de poder existente en el sistema monetario internacional.

Resulta clave entonces, el intentar trascender el discurso técnico-financiero de desequilibrio de balanza de pagos, prestando mayor atención al análisis político de formación de coaliciones, cuya definición concreta ha determinado la capacidad de unos para imponer sus condiciones en las negociaciones. A continuación se expone brevemente la estructura interna de esta tesis.

El primer capítulo contempla algunos antecedentes históricos relevantes para la contextualización del problema dentro de la evolución de la economía mundial a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, en conexión con la conjugación de los factores externos e internos que dieron origen a la crisis del endeudamiento externo latinoamericano. Los efectos y la evolución de la deuda sobre la economía de la región durante la década de los 80's, con atención especial al caso particular de México hasta la implantación y los resultados del Plan Brady en este país, son los puntos que complementan este apartado.

La condicionalidad externa en el ámbito de los programas de ajuste estructural, es un asunto obligado para la discusión del carácter político de la deuda externa, así como para la explicación de la reorientación general de la política económica en México. El segundo capítulo examina las características e implicaciones macroeconómicas de la condicionalidad externa, así como

algunos aspectos particulares que contribuyen a definirla como son los "criterios de ejecución" y las "cartas de intención". Asimismo, se examina el papel fundamental del FMI y del Banco Mundial como promotores de los programas condicionados de ajuste estructural en el Tercer Mundo y la experiencia y los efectos de éstos en México en el marco del Plan Brady.

La balanza de poder entre deudores y acreedores, intenta desentrañar el carácter eminentemente político de la deuda externa; la dinámica de poder que subyace a las negociaciones entre deudores y acreedores; el tipo de alianzas y mecanismos institucionales para el establecimiento de acuerdos y decisiones colectivas entre los bancos, las corporaciones, los gobiernos acreedores y las instituciones oficiales, en contraste con el virtual aislamiento que prevalece entre los gobiernos deudores y sus estrategias para afrontar la crisis deudora. El tercer capítulo también intenta desmitificar tanto las argumentaciones técnico-financieras en apoyo al tratamiento caso por caso, como el problema de las sanciones y la imposibilidad de ejecutarlas con efectividad sobre una coalición suficientemente poderosa de deudores.

Los obstáculos más serios que enfrentan las posibles iniciativas de concertación regional hacia la deuda por parte de los gobiernos latinoamericanos, ocupan la atención del cuarto capítulo. Problemas como la política disuasiva de beneficios diferenciales practicada por los acreedores, la fuga de capitales y los procesos de transnacionalización; la debilidad de los lazos intraregionales, condicionalidad externa, factores geopolíticos y "desnacionalización" de los aparatos de toma de decisiones son desarrollados ahí. Se analiza también la estrategia seguida por México hacia la deuda en el contexto latinoamericano y su convergencia con los Estados Unidos, y se intenta explicar la articulación y el refuerzo mutuo entre aquellos factores cuya conjugación justifica y determina la existencia de un marco monetario institucional de negociación rígido, que se erige como el máximo obstáculo para la elaboración de propuestas de solución de carácter global, que aspiren a erradicar desde sus raíces y en forma definitiva la deuda externa del mundo en desarrollo.

El último capítulo, titulado Perspectivas, parte de algunas consideraciones de carácter global, atendiendo a los procesos de gran envergadura que experimenta actualmente el sistema internacional, y propone la necesidad histórica de establecer un acuerdo político regional sin precedentes, no únicamente para afrontar con mayor efectividad la crisis del endeudamiento, sino para todo proceso serio de integración regional ante el reacomodo de fuerzas y el replanteamiento de alianzas en el sistema internacional contemporáneo. Se intenta demostrar que sí es posible encontrar salidas de fondo y largo plazo para la deuda externa latinoamericana, a través de acuerdos políticos al más alto nivel que hagan gravitar el costo del ajuste sobre el conjunto de la economía mundial. Se ofrecen propuestas concretas para ese propósito, y se exploran algunas cuestiones de táctica y estrategia que conduzcan a posiciones negociadoras más poderosas y efectivas por parte de los gobiernos deudores. Finalmente, se plantean algunas consideraciones pertinentes en torno al problema de la integración regional, y se concluye con una síntesis evaluativa del papel básico que la deuda externa y su manejo ha desempeñado como catalizadora del proceso de integración económica de México con los Estados Unidos.

El apartado de conclusiones busca establecer un recuento de aquellos hechos básicos y tendencias generales que permiten ofrecer alguna aproximación sobre los posibles desarrollos y soluciones para la crisis del endeudamiento latinoamericano en la presente década, y de las implicaciones de la política seguida por México hacia la deuda. Conviene añadir por último, que nuestra investigación aspira a despertar el interés y a promover el debate público y académico sobre la deuda externa mexicana y latinoamericana, e intenta abrir nuevas percepciones como punto de partida para la profundización y el desarrollo de otros trabajos que enriquezcan la literatura y que apunten hacia la instrumentación de propuestas concretas y efectivas para su solución.

# 1. LA EXPERIENCIA Y LOS RESULTADOS DE LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA

## 1.1 ANTECEDENTES Y CAUSAS

A partir de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en julio de 1944, comunmente conocida como la Conferencia de Bretton Woods en alusión a la localidad norteamericana donde se realizó la importante reunión que habría de establecer las nuevas reglas del orden económico internacional de postguerra, se adoptaron los acuerdos de creación tanto del Fondo Monetario Internacional (FMI) como del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), mismos que entraron en vigor con la firma de los países miembros y fundadores el 27 de diciembre de 1945.

Los objetivos fundamentales de ambas instituciones fueron originalmente, la creación de condiciones propicias para estimular el comercio mundial, asegurar la estabilidad de las balanzas de pagos de los países miembros, fomentar la cooperación monetaria internacional así como la estabilidad de los tipos de cambio bajo un sistema multilateral de cambios y promover el desarrollo interno de las economías a fin de elevar el nivel de vida de sus sociedades.<sup>1</sup>

El indiscutible liderazgo norteamericano, cuya economía había salido fortalecida de la segunda conflagración mundial, convirtiéndose en el acreedor internacional absoluto con vastas reservas de oro acumuladas, y con una pujante e intacta estructura productiva que gozaba de un enorme avance tecnológico, hacían suponer que los Estados Unidos serían el motor impulsor de la economía mundial por un periodo indefinido. En ese contexto, el marco institucional creado para regular las transferencias financieras internacionales, pretendía sujetar a éstas a un control estricto por parte de los gobiernos a fin de evitar una crisis similar a la que estalló en 1929 como resultado de movimientos especulativos y

---

1. *Aufrecht, Hans, The International Monetary Fund; Legal Bases, Structure, Functions*, Nueva York, 1964.



desestabilizadores.<sup>2</sup>

Las reglas de Bretton Woods se basaban en la idea de que las relaciones económicas internacionales estarían definidas fundamentalmente por el comportamiento de los mercados internos respectivos, lo que permitiría que los gobiernos ejercieran una regulación macroeconómica efectiva; al estar bajo control estatal los movimientos de capital, la fuente del desequilibrio externo en la balanza de pagos se derivaría de las transacciones comerciales, ya sea por una expansión excesiva de las importaciones o por una caída en el precio o el volumen de las exportaciones.<sup>3</sup> Es decir, la corrección de los desequilibrios externos se podría definir en el ámbito nacional, lo que parecía garantizar una estabilidad en la que el nivel de la actividad económica sería compatible con la búsqueda del pleno empleo y con el impulso al desarrollo interno de las fuerzas productivas. La instrumentación del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa obedecía a esos dos objetivos básicos, no obstante se trataba también de un plan diseñado por los Estados Unidos, dirigido tanto a asegurar el establecimiento de relaciones económicas capitalistas en Europa Occidental, como a dar desahogo a la creciente producción de sus industrias mediante el financiamiento externo.

Se trata del periodo del desarrollismo postkeynesiano<sup>4</sup> que se extiende hasta la década de los 70's, y cuyos orígenes se remontan hasta los años '30, en que se inicia una intervención activa del Estado en apoyo del desarrollo industrial; la redistribución del ingreso mediante la expansión de los gastos sociales y las políticas públicas favorables a los sectores medios y de menores ingresos eran parte de una estrategia de desarrollo ampliamente aceptada en los países industrializados. Vale reconocer que los logros alcanzados por esta política en muchos casos quedaron cortos respecto a los propósitos perseguidos, y en

---

2 Furtado, Celso. "Crisis y transformación de la economía mundial: Desafíos y opciones", en *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*, comp. Wionczek, Miguel, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 49

3. *Ibidem*.

4. Esta corriente del pensamiento político-económico se asocia con R. Prebisch y la CEPAL en el periodo de posguerra, pero encuentra sus fundamentos teóricos centrales en las tesis de la acción reguladora del Estado en la economía, propuestas por Keynes en el periodo de entreguerras.

otros, generaron distorsiones graves que posteriormente dieron pie a la introducción de políticas monetaristas neoliberales que en muchos casos resultaron aún más perniciosas para la mayoría de los países en desarrollo. Es en esa etapa que cubre poco más de tres décadas, en las que América Latina alcanza tasas de crecimiento económico sin precedente en su historia, que persiste la tendencia a proteger los mercados internos y a impulsar el desarrollo de las industrias nacionales.

El Estado asume también funciones principales en la reactivación y reconstrucción económicas; el desarrollo y renovación tecnológica de las fuerzas productivas; la corrección de las injusticias distributivas aplicando el concepto de Estado providente; y la adopción de políticas sistemáticas de pleno empleo. En Europa, además, es muy marcado el énfasis que se coloca en la integración y cooperación regionales.<sup>5</sup>

Importa recalcar que este proteccionismo hacia afuera e intervencionismo estatal en lo interno no es exclusivo de los países en desarrollo, ni tampoco es respuesta a las tesis desarrollistas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sino que es extensivo a prácticamente todas las economías del mundo salvo los Estados Unidos, cuya enorme ventaja económica, financiera, tecnológica y militar le resultaba entonces particularmente propicia para impulsar los postulados neoclásicos del liberalismo económico, que encuentran su máxima expresión en las tesis monetaristas de libre mercado de M. Friedman y la Escuela de Chicago.<sup>6</sup>

---

5. Sunkel, Osvaldo, "Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional", en *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, comp. Tomassini, Luciano, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, p. 83.

6. Conviene señalar que las políticas del desarrollo en América Latina durante la posguerra han oscilado entre esas dos fuentes teóricas principales, el monetarismo neoliberal y el desarrollismo poskeynesiano, predominando este último hasta la década de los 70' e imponiéndose a partir de los 80's las tesis monetaristas, en gran medida como resultado de la creciente influencia del FMI sobre las economías del mundo en desarrollo; sus programas de ajuste estructural, siguen al pie de la letra la tesis central de Milton Friedman, máximo exponente del monetarismo contemporáneo, de liberar a las fuerzas del mercado el desarrollo económico y suprimir al máximo la intervención estatal en la economía. Su interpretación de la crisis en el Tercer Mundo pone el acento en la esfera de la circulación favoreciendo la implantación de políticas exportadoras orientadas al mercado externo; tiende a reducir la importancia que presenta la existencia de una estructura monetaria de poder en el sistema internacional y centra sus críticas en las políticas de sustitución de importaciones como responsables del estancamiento económico.

En ese contexto de activo intervencionismo estatal en la economía de los decenios de 1950 y 1960, reaparece la inversión privada internacional que prácticamente había desaparecido durante la crisis generalizada del comercio, las finanzas y las inversiones internacionales de los años '30. Ahora bajo el ímpetu renovado de las corporaciones transnacionales norteamericanas y posteriormente europeas y japonesas. Al comenzar la década de 1960, observa O. Sunkel, "comenzó a recrearse un mercado financiero privado internacional, cuya expansión durante la década siguiente alcanzó dimensiones extraordinarias".<sup>7</sup>

El desarrollo inusitado de este sistema financiero privado internacional, que se acompañó de una expansión también formidable de las corporaciones transnacionales que buscaban instalar filiales en la periferia para saltar las barreras comerciales existentes, fue adquiriendo creciente autonomía fuera del control de los gobiernos nacionales, lo cual entraba en contradicción con los objetivos originales de Bretton Woods de sujetar al control estatal las transacciones monetarias internacionales.

En los Estados Unidos el proceso de transnacionalización de las corporaciones asumió una importancia considerable en la actividad económica de ese país, ya que existían muchos factores propicios para su expansión durante la posguerra. C. Furtado explica que "las transacciones entre las compañías matrices y las subsidiarias ubicadas en el exterior empezaron a representar una porción creciente de las relaciones económicas externas",<sup>8</sup> y como dicha transnacionalización imponía una apertura que podría debilitar la balanza de pagos, como efectivamente sucedió cuando aumentaron las exportaciones de las subsidiarias a las empresas matrices, se produjo una alteración radical en que los Estados Unidos pasaron a una posición deficitaria en su balanza de pagos;

Aquí encontramos el origen de los cambios estructurales que habrían de producir el futuro déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos norteamericana, tornando inviable el proyecto para un orden económico

---

7. Sunkel, op. cit., p.84.

8. Furtado, op. cit., p.51.

mundial inventado en el período inicial de la posguerra.<sup>9</sup>

Con el desarrollo de un sistema financiero privado internacional de enormes proporciones, se redujo el control gubernamental sobre los movimientos internacionales de capital entre los países, lo que a su vez resultó en un incremento del margen de maniobra a disposición de las corporaciones frente al poder regulador del Estado. El análisis de la expansión de las corporaciones transnacionales durante la posguerra y su articulación con el capital financiero internacional, resulta crucial para la comprensión del carácter político de la deuda externa, ya que el tipo de salidas ofrecidas a la crisis deudora durante la década de los años '80, a través de los programas condicionados de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial, han significado la apertura de espacios económicos importantes de las economías deudoras al control de las corporaciones transnacionales asociadas a los bancos acreedores. Es en este sentido que la deuda externa ha sido instrumental para la introducción, en ocasiones forzosa, de políticas económicas de libre mercado en que las empresas transnacionales se colocan en posición de sacar ventajas estratégicas importantes ante la frágil competencia financiera y tecnológica que frecuentemente enfrentan respecto a las industrias nacionales de los países deudores. Cabe señalar que el grado de autonomía relativa que gozaron países latinoamericanos como Brasil o México para dirigir su proceso de desarrollo durante varias décadas de crecimiento económico sostenido, se redujo considerablemente desde la explosión de la crisis deudora, en que aumenta considerablemente la influencia del FMI sobre la política económica de los países deudores.

Para numerosos países en desarrollo, la corporación transnacional llega a convertirse en un factor de peso considerable en la formulación de la política económica ya que su actividad productiva y comercial incide de manera profunda sobre las acciones gubernamentales. Esto es natural si se toma en cuenta que una corporación transnacional se define por su capacidad para planear,

---

9. Ibidem.

organizar y controlar su producción internacional en una escala mundial.<sup>10</sup> De acuerdo con Richard J. Barnet, el poder de la corporación global se deriva de su capacidad única para utilizar las finanzas, la tecnología y sus habilidades avanzadas de mercado para integrar la producción en una escala mundial, y así realizar el antiguo sueño capitalista de un gran mercado mundial.<sup>11</sup>

Esta concepción de las relaciones económicas internacionales, que aspira a una planeación centralizada a escala mundial en forma tal de maximizar ganancias globales, y que mide sus éxitos y fracasos "no por la balanza de resultados de una subsidiaria individual o lo adecuado de determinados productos, o su impacto social en un país particular, sino por el crecimiento de sus ganancias y de su participación del mercado global", tiene un impacto profundo sobre la estrategia de desarrollo y sobre las condiciones de vida y hábitos de consumo de los países donde operan aquellas, y en consecuencia "se levanta como un reto directo para el nacionalismo tradicional".<sup>12</sup> George Ball, quien fuera subsecretario de Estado norteamericano y prominente empresario, pionero de la concepción globalista de la economía mundial, ilustra el poder de facto que la corporación transnacional puede ejercer sobre ciertos países con estructuras económicas poco desarrolladas:

Las corporaciones que compran, venden y producen en el exterior, tienen el poder para afectar la vida de pueblos y naciones en una manera que necesariamente reta las prerrogativas y responsabilidades de la autoridad política. ¿Cómo puede un gobierno nacional hacer un plan económico con confianza si un comité de directores reunidos a 5,000 millas puede, alterando su patrón de compra y producción, afectar en gran forma la vida económica de ese país?<sup>13</sup>

El hecho de que la esfera de las actividades transnacionales de las corporaciones escape en menor o mayor grado a los sistemas de control nacionales, tiene efectos importantes sobre las condiciones internas de las

---

10. Macesich, George, *The International Monetary Economy and the Third World*, New York, Praeger, 1979, pp. 167-183

11. Barnet, Richard J., *Global Reach. The Power of Multinational Corporations*, New York, Simon and Schuster, 1974, pp. 13-44

12. *Ibidem*.

13. *Ibid.*, p. 21.

economías en desarrollo, que involucran aspectos centrales sobre el control de los recursos y las industrias nacionales. La expansión transnacional de las corporaciones incide profundamente sobre los objetivos nacionales de desarrollo y sobre la orientación de la actividad productiva en la medida en que importantes sectores de la economía nacional encuentran sus intereses atados a ellas. El financiamiento externo, en la forma en que se dio, ha acentuado la dependencia al transferir parte importante del control de estas economías a intereses externos. Sobre todo porque las políticas del FMI buscan abrir las economías deudoras hacia una mayor integración con el mercado mundial, lo cual exige un alto grado de competitividad y dinamismo para que dicha inserción resulte saludable: la ventaja comparativa con que cuentan los países en desarrollo que aspiran a competir en los mercados internacionales, generalmente se reduce al bajo costo de su mano de obra, en tanto que el control sobre el proceso productivo, la tecnología y el acceso a los mercados de consumo casi siempre recae en manos del capital transnacional.

A partir del enorme excedente de capital que comienza a canalizarse en un volumen sin precedente hacia los grandes centros financieros de Occidente, y que consolida el establecimiento de un nuevo sistema financiero privado internacional con un alto grado de autonomía para asignar recursos e inversiones de acuerdo a un criterio de ventajas comparativas -sobre todo como resultado de la inusitada elevación de los precios internacionales del petróleo durante la primera mitad de los años '70-, se fortalece la capacidad de las corporaciones transnacionales para organizar sus operaciones a escala mundial. En ese contexto, la superexpansión del crédito internacional fue un vehículo decisivo para la reactivación de la economía mundial. En el periodo de 1950 a 1975 las economías capitalistas de mercado crecieron a una tasa anual cercana al 5%. Sin embargo, en los años 1974 y 1975 tuvieron un crecimiento nulo; entre 1976 y 1979 la tasa llegó a 4% y de 1980 a 1981 bajó a 1.1%.<sup>14</sup> El reciclaje de los "petrodólares" hacia el Tercer Mundo fue significativo para reimpulsar la

---

14. *World Economic Outlook*, Fondo Monetario Internacional en Furtado, op. cit., p.46

expansión de los mercados de mercancías de los países desarrollados, pero también para el crecimiento de las empresas transnacionales en esos países.

El manejo de esta masiva liquidez internacional se convirtió en un negocio muy rentable. La capacidad enorme de los bancos para reunir y procesar la información pudo ponerse así al servicio del proceso de transnacionalización de las empresas.<sup>15</sup>

Es decir, el problema de la deuda externa está estrechamente ligado al avance sustancial del proceso de internacionalización habido desde la segunda posguerra. Como observa Arturo Guillén, "a través del crédito se han imbricado cada vez más -también en el plano de la producción- los intereses del capital financiero transnacional, las burguesías internas y los estados nacionales".<sup>16</sup> La creciente articulación de los intereses corporativos y financieros transnacionales y su vinculación con las burguesías nacionales a través de relaciones de tipo comercial, financiero, industrial y de transferencia de tecnología, ha resultado, no en una mera agrupación de mercados sino que "presupone la existencia de un marco institucional donde opera una estructura de poder capaz de controlar y coordinar las actividades que llamamos económicas",<sup>17</sup> observa Furtado. Sin embargo, lo anterior no debe interpretarse como un sistema estático de dominación centro-periferia, que supone una incapacidad predeterminada para superar las relaciones de dependencia existentes en el sistema internacional.<sup>18</sup>

La crisis de la deuda externa, y la subsecuente intervención del FMI y el Banco Mundial como mediadores en las relaciones entre los bancos comerciales

---

15. Furtado. *op. cit.*, p. 54

16. Guillén, Arturo, et. al. *La Deuda Externa, quilete de la nación*. México. ed. Nuestro Tiempo, 1989, p.44.

17. Furtado. *op. cit.*, p. 46

18. Esta observación es objeto de análisis en el capítulo de "Perspectivas". Al respecto, las teorías de la dependencia no dan cuenta cabal acerca del hecho de que los Estados nacionales, regiones y clases en sus relaciones externas y como lo demuestran los desarrollos contemporáneos distintos, no encajan en una definición teórico conceptual de dominación centro-periferia, y deben ser analizados por lo tanto en términos de su propia lógica específica. Conviene establecer como advierte Petras, que la existencia de una economía mundial en ningún sentido implica su homogeneidad, y la expansión del capitalismo ocurre a través de desarrollos combinados y dispares. Véase Petras, James. et. al., *Latin America, Bankers, Generals and the Struggle for Social Justice*. E.U. Powman & Littlefield. 1986. pp.3-18.

y los gobiernos de los países deudores, no sólo consolidaron sino que intensificaron una estructura de poder internacional, mediante el establecimiento de un marco institucional rígido, que ha permitido transferir gran parte de la crisis al mundo en desarrollo. Paradójicamente, son instituciones oficiales las que en la última década han impulsado con mayor agresividad la instauración de políticas de libre mercado en el Tercer Mundo, cuando fue precisamente una excesiva liberalización de la esfera financiera internacional, un factor causal determinante para el surgimiento de la crisis de la deuda externa, que entró en contradicción con los objetivos originales de Bretton Woods; el peso de la crisis ha obligado a retomar los mecanismos de control institucional pero en un contexto de desequilibrio de fuerzas, caracterizado por el carácter asimétrico de las negociaciones entre deudores y acreedores.<sup>19</sup>

Existe consenso acerca de que uno de los factores determinantes para la superexpansión del crédito internacional de los años '70, que habría de conducir al fenómeno del sobreendeudamiento externo, fue el reciclaje de los "petrodólares" que como consecuencia del alza súbita de los precios del petróleo generó enormes excedentes de capital entre los países petroleros. Esos recursos fueron reciclados por los principales centros financieros de Occidente hacia las economías en desarrollo:

En los años siguientes a la cuadruplicación de los precios mundiales del petróleo a fines de 1973, los mercados internacionales de capital experimentaron un crecimiento explosivo, convirtiéndose en el causal más importante para la transferencia de ahorros de los países superavitarios a los países deficitarios.<sup>20</sup>

La expansión acelerada de este nuevo mercado internacional de capitales creció de 12,000 millones de dólares en 1964 a casi 700,000 millones en 1982.<sup>21</sup>

---

19. Las relaciones de poder deudores-acreedores dentro de la estructura monetaria internacional son el objeto central de análisis de este trabajo. Los capítulos III y IV ofrecen una explicación amplia sobre los factores que determinan el carácter asimétrico de las negociaciones.

20. Buira, Ariel, "La deuda externa y el financiamiento por medio del mercado de capital a los países en desarrollo", en Wionczek, M. *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*, México, FCE, p.114.

21. Sunkel, op. cit., p.85.



Pero lo que caracterizó a la inusitada expansión del crédito internacional de la década de los 70's, fue la privatización del financiamiento externo; en el periodo 1961-1965 el total de los recursos financieros privados hacia América Latina ocupaba el 40% del financiamiento global a la región, mientras que para 1978 el financiamiento público se había reducido a tan solo 7% y el privado había subido a 93%.<sup>22</sup> Por otro lado, este crecimiento tuvo un rasgo oligopólico puesto que, la gran afluencia de financiamiento externo a múltiples países y empresas "fue organizada por unos treinta grandes bancos transnacionales, que obtuvieron proporción considerable del financiamiento de parte de cientos de bancos medianos y pequeños mediante el sistema de los préstamos sindicados".<sup>23</sup>

La expansión del financiamiento privado internacional, por tratarse de una dinámica competitiva de mercado, se traducía en un proceso de asignación de recursos en función de ventajas comparativas, de tal suerte que era hacia aquellas regiones donde prevalecían altas tasas de crecimiento sostenido como en América Latina, a donde los grandes bancos buscaban canalizar los excedentes de capital en busca de mayores tasas de retorno. Pero también porque las empresas transnacionales en muchos casos asociadas directamente a aquellos, se beneficiaban de un ambiente propicio para la expansión de sus operaciones internacionales. La motivación de los bancos para prestar también era resultado de su interés por ofrecer servicios de apoyo financiero a sus clientes y socios corporativos. H.M. Bouchet confirma esta apreciación al asentar que,

Los bancos inicialmente concentraron su préstamo externo en las subsidiarias y filiales de sus clientes multinacionales. [...] Redes de representación fueron establecidas en el exterior para ofrecer a los clientes corporativos productos tales como sistemas de administración de efectivo, financiamiento transfronterizo, transferencia de fondos, protección monetaria, minimización del impacto en la retención de impuestos localmente, así como asesoría sobre desarrollos políticos y económicos.<sup>24</sup>

---

22. Ibidem.

23. Ibidem.

24. Bouchet, Michel H. *The Political Economy of International Debt*. New York. Quorum Books, 1987.p.42

El reciclaje de esos dolares por los grandes bancos privados de Occidente contribuyó considerablemente al fortalecimiento de su autonomía, abriendo nuevos canales para el proceso de transnacionalización. La forma incontrolada en que se daba semejante expansión del crédito internacional, que no tomaba en cuenta la capacidad financiera a largo plazo del deudor, se expresa, desde un principio, en el hecho de que los grandes bancos estaban usando fondos obtenidos de los depósitos a corto plazo para hacer préstamos a mediano y largo plazos.<sup>25</sup> Para los bancos esto implicaba riesgos importantes pero las altas tasas de retorno y comisiones lo justificaban. Al mismo tiempo, el ritmo de crecimiento económico del PIB en América Latina superaba el 5% anual en la década de los 70's.<sup>26</sup> lo que hacía particularmente atractiva a la región para la canalización de los excedentes de capital. Esta combinación de factores atrajo finalmente a centenares de bancos interesados en expandir sus operaciones de crédito, dando lugar a una cerrada competencia interbancaria en busca de nuevas oportunidades de ganancia. Además, la estrechez del mercado doméstico de préstamos durante la recesión de 1973-1975 en los Estados Unidos, explica H. M. Bouchet,

... dio un impulso adicional a los bancos comerciales norteamericanos para incrementar su exposición en el exterior colocando préstamos. Los bancos internacionales se encontraron en una posición única como intermediarios, corrigiendo la demanda y la oferta de liquidez. Ni las organizaciones internacionales ni los gobiernos de los países industrializados hubieran podido realizar ese trabajo, en semejante magnitud y a escala mundial.<sup>27</sup>

El papel de los bancos comerciales reciclando los excedentes de la OPEP era aún máspreciado porque, como creían muchos observadores entonces, "el excedente global iniciaría un proceso infinito".<sup>28</sup> Sin embargo, una vez avanzado el proceso, la desmedida política de préstamo fácil continuó sobre bases frágiles. Celso Furtado explica al respecto que:

---

25. Furtado, op. cit., pp. 56-58.

26. CEPAL, informes anuales.

27. Bouchet, op. cit., p. 41.

28. Ibidem.

...las operaciones interbancarias originaban un proceso autónomo de creación de liquidez, una vez establecido el sistema de crédito fácil el endeudamiento podía continuar a pesar de que se hubiera reducido el caudal de petrodólares, y la elevación de las tasas de interés reales hacía inevitable que muchos deudores fueran insolventes.<sup>29</sup>

A partir de 1979 se invierte la tendencia favorable a la expansión del crédito internacional; el incremento sostenido de la demanda mundial de energéticos, aunado a la existencia de tasas de interés real negativas en los mercados internacionales de capital, propició una segunda crisis petrolera. En respuesta a las presiones inflacionarias por el incremento en el precio del petróleo, la mayoría de los países industrializados adoptaron políticas monetarias restrictivas a fines de 1979. Así, el costo de los préstamos - indicado por la tasa Libor más el promedio del margen - que en el periodo 1975-1977 había fluctuado entre 6.5 y 7.75% se elevó promedio a 13% en 1979, casi 18% en 1981 y alrededor de 15% en 1982.<sup>30</sup> Estas tasas de interés de niveles sin precedentes en términos nominales y reales conducirían a una gran elevación de la carga de la deuda de los países en desarrollo:

...al crear deliberadamente condiciones propicias para la elevación de las tasas de interés reales las autoridades norteamericanas están arrojando una pesada carga sobre los países que tienen deudas pagaderas en dólares { } La cuadruplicación de las tasas de interés reales ocurrida entre 1969 y 1982 ha obligado a muchos países del Tercer Mundo a asignar una porción básica de sus ingresos por exportaciones al pago de cargos por intereses a bancos norteamericanos.<sup>31</sup>

Es decir, se generaron distorsiones en el mercado internacional de capitales, fuera del control de los países deudores, de tal forma que no se puede atribuir a políticas económicas pobremente concebidas en el mundo en desarrollo, una responsabilidad exclusiva sobre la crisis de pagos que siguió a la superexpansión del crédito internacional. Sobre todo porque el comportamiento de horda de los bancos que estuvo detrás del rápido incremento de la deuda de los prestatarios

---

29. Furtado, op. cit., p.57.

30. Buira, op. cit., p.115.

31. Furtado, op. cit., p.60.

mayores en los años '70, también acompañó al repentino recorte del préstamo internacional que precipitó la crisis de liquidez en muchos países en desarrollo.

Aunque existían signos claros de una previsible incapacidad de pago por parte de la mayoría de los países deudores, no fue sino hasta la suspensión de pagos decretada por el gobierno mexicano en agosto de 1982, que la comunidad financiera se alarmó seriamente por la situación generalizada de insolvencia. Esto propició a su vez que entre las primeras medidas tomadas por los bancos, se resolvieran por una reducción drástica de nuevos financiamientos, misma que contribuye a explicar el pronunciado incremento en el número de procesos de restructuración, ya que gran parte de los financiamientos eran utilizados, efectivamente, para cubrir adeudos pendientes. Los préstamos bancarios netos que habían aumentado desde 26 mil millones de dólares en 1978 hasta más de 51 mil millones de dólares en 1981, cayeron a cerca de 25 mil millones de dólares en 1982,<sup>32</sup> a 17.5 en 1984 y a tan solo 8.1 mil millones de dólares en 1985.<sup>33</sup>

Así como se desplomó súbitamente el financiamiento externo, sin ningún mecanismo institucional que pudiera prevenir o amortiguar su impacto, tampoco existió nunca un sistema de regulación coherente para prevenir la desmedida competencia interbancaria por colocar de prisa sus excedentes en busca de mayores ganancias. De acuerdo con O. Sunkel, la falta total de control y responsabilidad públicas sobre este proceso de expansión del oligopolio financiero privado internacional está en el centro de la crisis financiera actual.<sup>34</sup> Desde la perspectiva de los bancos privados, explica H.M. Bouchet "la evaluación de riesgo del país deudor no era totalmente reconocida como una consideración legítima en el proceso de toma de decisiones antes de la crisis de México".<sup>35</sup> Siendo que prevalecía la opinión de que un Estado-nación no puede quebrar en un sentido corporativo, se reforzó la confianza de los banqueros acerca de la capacidad indefinida que tendrían los países deudores para cumplir sus compromisos crediticios. Consecuentemente, "en muchos bancos de

---

32. Bura, op. cit., p.117.

33. Bouchet, op. cit., p.48

34. Sunkel, op. cit., p.86

35. Bouchet, op. cit., p.26.

cualquier tamaño, sus directores internacionales estaban ansiosos por incrementar el volumen de préstamo, dado que así era como su desempeño y su progreso sería calificado",<sup>36</sup> soslayando la capacidad económica y la salud financiera del deudor. Cuando tomó lugar la crisis la misma colocación masiva y precipitada de los préstamos, que en un principio impidió una expansión coherente y regulada del crédito internacional, generó una actitud de pánico que se propagó rápidamente entre los bancos resultando en una restricción abrupta del financiamiento, que al final terminó acentuando todavía más el desequilibrio externo de los deudores.

El desfaseamiento se combinó además con la recesión que experimentaron las economías industrializadas a fines de los años '70. El volumen del comercio mundial que había crecido a tasas anuales promedio de 9 a 10% en los años '60 y de 6% en los años '70, permaneció estancado de 1979 a 1983.<sup>37</sup> limitando sustancialmente la captación de divisas del mundo en desarrollo. La profunda recesión en los países industriales habría de conducir a una fuerte caída de los precios de los productos primarios, lo que contribuyó en forma decisiva a generar condiciones de insolvencia entre los países deudores. La recesión y el desempleo resultante en los países industriales desataron fuertes tendencias proteccionistas, en particular evidentes en varios sectores en los que tienen una ventaja comparativa los países en desarrollo".<sup>38</sup> La fuga de capitales latinoamericanos también jugó un papel central como precipitador de la crisis deudora, al erosionar sensiblemente las reservas monetarias nacionales de numerosos países latinoamericanos, profundizando así la crisis estructural de liquidez que ha caracterizado a la región desde el inicio de la pasada década. El caso de México, siendo muy similar al de Argentina, ilustra este punto en cuanto a que la tasa de cambio monetaria con respecto al dólar americano, estaba excesivamente sobrevaluada al tiempo que existía una liberalización financiera en el periodo (1979-81) en que surgió la fuga masiva de capitales;

---

36. *Ibid.*, p.45.

37. Buiar, *op. cit.*, p. 115.

38. *Ibid.*, p.117

La aceleración de la inflación, acompañada por una política cambiaria pasiva, condujo a una abierta sobrevaluación del peso entre 1980-81. Enfrentado a este panorama el sector privado mexicano, con una larga tradición como exportador de capital a los Estados Unidos, inició un ataque sin precedentes contra el peso a principios de 1981 que resultó en el envío de más de 20 billones de dólares al exterior en un año y medio.<sup>39</sup>

Los serios desequilibrios externos provocados por este proceso descapitalizante son conocidos; recortes drásticos al gasto público, devaluación masiva de la moneda, recesión, mayor inflación y una intensificación de la fuga de capital. La gravedad de la situación alcanzó niveles sin precedente en México al cierre de sexenio de José López Portillo, obligando a ese gobierno a recurrir a medidas extraordinarias de control de cambios y finalmente a la nacionalización de la banca en 1982. Esta acción fue un factor catalítico que aceleró considerablemente la fuga de capital:

...en febrero de 1982, Lopez Portillo devaluó el peso en 67%, de 27 a 45 pesos por dólar {...} Los inversionistas ya entonces habían perdido confianza en México y su gobierno, sacando su dinero del país, buscando seguridad y con poca preocupación nacionalista.<sup>40</sup>

Es en este contexto crítico, que la fuga de capitales desde América Latina se convirtió en un factor detonante para la explosión de la crisis deudora de 1982. De acuerdo con Miguel A. Rodríguez, la fuga de capital se convirtió en la fuente principal del desequilibrio externo, "culminando en agosto con el agotamiento de todas las reservas en divisas, una moratoria, y el surgimiento de la crisis deudora internacional".<sup>41</sup>

La conjunción de estos factores, a saber: agotamiento de los flujos de financiamiento externo y elevación de las tasas de interés, deterioro de los términos de intercambio, restricciones al comercio mundial y un acentuado proceso de fugas de capital, determinó que el total de la deuda externa vigente

39. Rodríguez F. Miguel Angel, "Consequences of Capital Flight for Latin American Debtor Countries", en Lessard & Williamson, *Capital Flight and Third World Debt*, Washington, Institute for International Economics, 1987, pp. 133-134.

40. "Money on the Wing", *Mexico Journal*, vol.2, num. 48, 11 de septiembre de 1989, pp. 16-21.

41. Rodríguez, M.A., op. cit. p. 134.

de los países en desarrollo se incrementara, de acuerdo con datos del FMI, de 130 mil millones de dólares en 1973 a 390 mil millones de dólares en 1979, a 747 mil millones de dólares en 1982 -año de la explosión de la crisis deudora- y más de 860 mil millones de dólares para 1985.<sup>42</sup> El creciente peso del servicio de la deuda externa sobre la formación neta de capital de los países latinoamericanos, en un contexto económico internacional altamente desfavorable, hicieron imposible el cumplimiento del servicio, lo cual puede observarse a partir del gran número de reestructuraciones de deuda en que incurrieron los países en desarrollo. Mientras que en 1975 hubo únicamente dos procesos de reestructuración que involucraron tan sólo 373 millones de dólares, para 1983 hubo 30 reestructuraciones de deuda por un total de 51 089 millones de dólares y para 1984 la cifra se elevó aún más, hasta alcanzar 34 reestructuraciones que comprendieron el monto histórico de 116 220 millones de dólares.<sup>43</sup> Esta tendencia, como se examina en los siguientes capítulos, generó condiciones en las que el FMI y el Banco Mundial incrementarían significativamente su influencia sobre la formulación de las políticas económicas en el mundo en desarrollo, dando origen al problema de la condicionalidad externa a partir de su papel como mediadores en las relaciones entre los bancos privados y los gobiernos deudores.

Para la mayoría de los países deudores latinoamericanos, la creciente dificultad para cumplir con el servicio de sus deudas reflejó la combinación de varios factores: políticas domésticas inapropiadas; políticas fiscales y monetarias excesivamente expansivas, sobrevaluación en el tipo de cambio; fugas de capital incontrolables, manejo inadecuado de la deuda externa y condiciones externas en extremo adversas. Un déficit creciente en el gasto público fue para muchos países, resultado de una política irreflexiva que consideraba que la disponibilidad financiera a corto plazo, mediante una desmedida contratación de crédito externo, podría sustituir al ahorro interno y

---

42. Buira, op. cit., p. 117.

43. Datos del Banco Mundial en Buira, op. cit., pp. 118-119.

externo de largo plazo. Frecuentemente, los recursos contratados con los bancos fueron utilizados en actividades ociosas que desviaban el consumo, fomentaban el crecimiento de aparatos burocráticos obesos e ineficientes y generaban corrupción, contribuyendo poco a ampliar y diversificar la capacidad productiva local. En el caso de los países exportadores de petróleo, observa O. Sunkel, "otro gran espejismo fue confundir los reajustes estructurales de los precios del petróleo con una tendencia sostenida de largo plazo, sobre la cual basar fantásticos planes de inversión y un aumento desenfrenado del consumo".<sup>44</sup> México parece haber sido el ejemplo más claro de gasto desmedido basado en las expectativas de expansión económica a partir del petróleo, y también, una vez enraizada la crisis, de sobreendeudamiento para financiar fugas de capital y saldos vencidos. Finalmente se generó un círculo vicioso de recesión, inflación, desempleo y fugas de capital. El endeudamiento de corto plazo probó ser una base endeble como estrategia de desarrollo.

Los bancos acreedores por su parte, no pudieron retirarse del problema fácilmente: cuando emergió la crisis generalizada de liquidez se vieron forzados a extender nuevos préstamos; lo mínimo indispensable para proteger sus inversiones iniciales. Es decir, prestaron más porque no tenían otra opción. William Cline describe la situación en que incurrieron los bancos privados como la "trampa del prestamista" y explica:

La dinámica básica del préstamo forzoso es que el prestamista con una exposición existente, más que tirar dinero bueno sobre el malo, incrementará su exposición con nuevos préstamos en tanto que juzgue probable que éstos fortalecerán la exposición previa. Los prestamistas existentes proveerán nuevo financiamiento si los beneficios exceden los costos.<sup>45</sup>

Pero también continuaron desembolsando recursos nuevos en forma involuntaria, debido a la solidaridad forzosa impuesta por el FMI a través de los paquetes concertados de dinero fresco. Sin embargo, suspendieron totalmente

---

44. *International Financial Organizations*, Washington, D.C. 1985, en Sunkel, op. cit., p.89

45. Cline, William R., *International Debt and the Stability of the World Economy*, Washington, D.C., Institute of International Economics, 1983, p. 75



el financiamiento a aquellos países cuya restricción de liquidez era menos severa.<sup>46</sup> Para los grandes deudores, se instrumentaron paquetes financieros de emergencia sobre la base de negociaciones caso por caso, en el ámbito de los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial, cuyo contenido se analiza en el siguiente capítulo. De momento baste mencionar que la organización entre los bancos, que dio lugar a un auténtico club de acreedores tras el liderazgo del FMI, fue una acción que trascendió el plano económico, dirigida a prevenir que el peso de la crisis propiciara una convergencia negociadora entre los deudores, capaz de introducir esquemas de solución que implicaran una distribución más equitativa de los costos del ajuste.

Parece prudente reconocer que los países deudores, en mayor o menor medida, son responsables de su endeudamiento. Cualquier contrato de crédito implica la concurrencia y la aceptación de ciertas obligaciones por ambas partes de la relación. Sin embargo, si las condiciones bajo las cuales se contrataron los préstamos son alteradas por una parte de la relación o bien por factores externos como fueron las condiciones adversas de la economía mundial -la recesión en los países industrializados que propiciaron un deterioro en los términos de intercambio y una elevación en las tasas de interés-, es válido establecer que los términos del servicio pueden cambiar en una medida congruente con la caída de los ingresos de los países en desarrollo. Esto es, un reparto equilibrado del ajuste entre todos los actores involucrados, puesto que la lógica de mercado de aceptar pérdidas y que ha sido aplicada con todo rigor sobre los deudores, ha podido ser evadida por los bancos gracias a la intervención del FMI y de los gobiernos acreedores para establecer unilateralmente los términos de las negociaciones.

Es importante apuntar que los bancos tuvieron también una gran responsabilidad en el proceso. Como advierte Aldo Ferrer: "Primero, cuando prestaron sin resguardo alguno acerca de la viabilidad de los deudores. Luego, a partir de 1982, cuando redujeron violentamente los nuevos créditos y

---

46. Bouchet, op. cit., pp. 48-54.

descargarán todo el proceso de ajuste sobre los recursos propios de los deudores".<sup>47</sup> Además del aumento en las tasas de interés, la caída en los precios de los productos primarios y el incremento en las políticas proteccionistas de los países industrializados, todas ellas variables totalmente fuera del control de los países deudores, debe reconocerse que el fenómeno de fugas de capital, que ha exacerbado profundamente el problema de la deuda, ha sido y es inducido en gran medida (como se examina en el capítulo IV) por el propio gobierno norteamericano para financiar su déficit fiscal. El que los acreedores occidentales comparten gran responsabilidad en la crisis deudora del mundo en desarrollo, es una afirmación indiscutible hoy en día. El propio Director Gerente del FMI, Michael Camdessus lo reconoce así:

Es absolutamente obvio que si la deuda es mala, es porque existen dos personas que cometieron un error -el que tomó prestado y utilizó mal el dinero y el otro, quien vertió ciegamente el dinero en esos países, incluso al principio de los 80's, cuando era claro que la bomba de tiempo de la deuda explotaría un día u otro.<sup>48</sup>

En suma, la crisis de la deuda externa latinoamericana tiene tres responsables y su costo debe ser compartido por igual entre los países deudores, los bancos acreedores y los países industrializados. Sin embargo, sólo los primeros han soportando el costo del ajuste.

Esta situación en gran parte es resultado de la aceptación "generalizada", que habría de resultar crucial para la subsecuente distribución de los costos, de que el origen de la crisis deudora era fundamentalmente producto de la irresponsabilidad en el manejo de la política económica por parte de los gobiernos latinoamericanos. De ahí, se desprendía la imperiosa necesidad de instrumentar profundos ajustes estructurales para corregir los desequilibrios de balanza de pagos, lo que en última instancia libraba de todo compromiso a los bancos acreedores. Esta concepción del problema, que fue exportada hábilmente por las doctrinas monetaristas del FMI y que logró influir en la actitud

---

47. Ferrer, Aldo, "Después de la asamblea del BIRF y el FMI en Seúl", en *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*, Wionczek M., comp. México, FCE, 1987, p.318.

48. *Time*, 31 de julio de 1989, p.35

y en el pensamiento de sectores económicos dominantes de las economías deudoras, generó circunstancias propicias para la introducción de severos programas de ajuste estructural, que han resultado en un reparto plenamente desfavorable para los países deudores. Al nivel político de las negociaciones con los acreedores, se reconoció el esquema de negociación caso por caso como el único procedimiento viable para afrontar un problema de características globales, a pesar de que los bancos sólo accederían a reestructurar deudas bajo el compromiso de actuar concertadamente en las negociaciones.

Es precisamente ahí, en la balcanización política de los deudores para afrontar una crisis que aqueja por igual a sus sociedades, donde encontramos la vulnerabilidad negociadora que ha permitido a los acreedores, organizados colectivamente, imponer sus condiciones a costa del desempleo, la miseria y el estancamiento general de las economías latinoamericanas.

## *1.2 EFECTOS Y RESULTADOS DE LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA*

Hasta ahora ha persistido un rechazo a las soluciones de carácter global de la deuda externa, debido aparentemente a dos factores que se interrelacionan. Por un lado, porque no es del interés de los acreedores una modificación de la correlación de fuerzas existentes vis a vis los deudores, en el sentido de aceptar negociaciones globales renunciando a la estrategia caso por caso, y por otro, debido a la incapacidad, o bien a la ausencia de voluntad política de los deudores para actuar concertadamente. Esta última observación resulta paradójica en tanto que los procesos de ajuste interno, que incluyen cambios macroeconómicos fundamentales en la orientación general de la política económica, como se examina más adelante, han significado un profundo estancamiento económico y un elevado costo político y social para los países deudores.

A partir de la suspensión de pagos mexicana de 1982 se manifestó ya claramente el ingreso a un periodo de profunda crisis en América Latina. Para el conjunto de los países en desarrollo con la mayor deuda externa vigente

(Argentina, Brasil, Indonesia, Corea, México, Filipinas y Venezuela) la relación de la deuda externa al PIB se ubicaba en 1980 en un 32.9% y para 1983 se incrementó a 47.3%.<sup>49</sup> La tendencia siguió avanzando negativamente ya que de acuerdo con cifras para 1987 de Morgan Guaranty,<sup>50</sup> la proporción de la deuda externa como porcentaje del PIB significaba para Brasil con una deuda externa de 121 mil millones de dólares, el 37%; para México, con una deuda de 106 mil mdd, el 76%; para Argentina, con 55 mil mdd de deuda, el 79%; para Venezuela, con 36 mil mdd de deuda, el 73%; para Chile, con adeudos pendientes por 21 mil mdd, el 113%; etc. Asimismo, el pago de amortizaciones e intereses de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios en América Latina pasó de 19.9 en 1980 a 39 en 1982,<sup>51</sup> y para 1989 esta relación descendió en términos relativos a 30% aproximadamente,<sup>52</sup> pero que en términos reales no significa una mejoría significativa, puesto que no incluye las amortizaciones al principal desembolsadas. Es decir, se ha generado una situación de "tributo estructural" para los países deudores, en que sus ingresos futuros en divisas se hayan virtualmente hipotecados para servir la pesada carga de la deuda externa.

Bajo estos parámetros resulta claro que no es posible cumplir con el servicio de la deuda y atender simultáneamente las apremiantes necesidades de crecimiento y desarrollo de la región. Se generaliza la convicción de que es necesaria la aplicación de una reducción sustancial del servicio de la deuda, ya sea del capital, de los intereses o de ambos, ante los desastrosos resultados económicos que han tenido para los países deudores los programas de ajuste del FMI. Si se toma en cuenta que la percepción del problema es diferente para los acreedores, ya que insisten en afirmar que el ajuste interno de carácter estructural en los países deudores es un esfuerzo positivo, pero no suficiente por lo que debe intensificarse, no parece existir otra salida razonable a la crisis de la

---

49. *World Economic Outlook*, FMI, abril de 1985.

50. "Sounding the Alarm", *Tiempo*, 9 de enero de 1989.

51. *World Economic Outlook*, FMI, abril de 1985.

52. CEPAL, Informe preliminar de 1989.

deuda sino a partir de acuerdos globales que involucren una participación activa por parte de los gobiernos acreedores y que permitan a los países deudores influir de manera efectiva en las negociaciones financieras internacionales. En este contexto de negociación debe ser modificado sustancialmente tanto el monto como el ritmo del servicio; debe contemplarse una reducción suficiente así como una suspensión temporal de los pagos, y de ser necesario plantearse la moratoria como una carta de negociación plausible en el "menú" de opciones disponibles, puesto que no existe negociación cuando sólo es contemplado el interés de una parte.

En el caso de la deuda externa latinoamericana, los países de la región no han suscrito acuerdos en sentido estricto con sus acreedores, puesto que un acuerdo significa contemplar los intereses y las necesidades de ambas partes de la negociación, lo que dista mucho del papel que han jugado los países deudores como receptores cuasi-pasivos de las decisiones tomadas externamente por aquellos.

La experiencia recogida en la década de los años '80 indica que, más que contribuir a un equilibrio de las balanzas de pagos, la extensión de préstamos por parte del FMI y del Banco Mundial, ha sido condicionada a la implantación de políticas económicas de corte monetarista para la reprivatización y transnacionalización de empresas estatales y para la intensificación del proceso de apertura económica, tanto a las exportaciones como a las inversiones directas de las empresas transnacionales de los países acreedores. Medidas éstas que, lejos de haber generado condiciones propicias para emprender un desarrollo sostenido, apuntan hacia la pérdida progresiva del control soberano sobre los recursos y las industrias de los países deudores. Uno de los supuestos básicos que asume el Fondo en sus proyecciones económicas, es que la reforma estructural incrementará los ingresos en divisas por concepto de exportaciones, sin embargo se ha visto que éstos son insuficientes para afrontar el servicio de la deuda a menos que se incurra en un estancamiento económico permanente. La experiencia demuestra que la pesada carga del servicio de la deuda, tiende a hipotecar los ingresos futuros de los países a costa de las necesidades locales

de desarrollo. Incluso, los mejores propósitos por cumplir con las recomendaciones de política del Fondo, frecuentemente se ven frustradas ante a la inestabilidad que presentan los mercados de exportación, lo que hace prácticamente imposible cumplir con los criterios de ejecución exigidos por la institución. Un indicador claro de que la intervención del FMI como administrador de los programas de ajuste no ha dado resultados satisfactorios, lo constituye el hecho de que la deuda de los países en desarrollo se negocia en el mercado secundario con grandes descuentos. Para fines de 1989 las principales deudas latinoamericanas en los mercados secundarios presentaban las siguientes cotizaciones como porcentaje de su valor nominal en libros: Argentina 13%, Brasil 21%, Chile 59%, México 35%, Perú 6%, Venezuela 35%, etc.<sup>53</sup> El fracaso de los programas de ajuste estructural también se evidencia a partir de la continua necesidad de acceder a reestructuraciones de deuda.

Los programas del Fondo no han fomentado el crecimiento necesario para el cumplimiento del servicio, porque sus políticas de ajuste se basan en un enfoque monetario cuyo efecto inmediato es una reducción de la demanda agregada, es decir, del gasto destinado a la inversión, lo que a su vez tiene como resultado una contracción global de la economía hasta un punto en que la generación de riqueza es insuficiente para cumplir con el servicio de la deuda. El alto nivel de desempleo y el desgaste profundo sobre el aparato productivo que suponen las políticas recesivas del Fondo, pronto resultan en una caída bruta de la producción y tienden a dificultar la capacidad de pago del deudor; el estancamiento económico se torna incompatible con el servicio de la deuda.

Se puede argumentar incluso que los condicionamientos impuestos por el FMI y por el Banco Mundial para que los países deudores introduzcan cambios macroeconómicos fundamentales, no ha apuntado hacia una disminución del monto de la deuda, ya que ésta creció para América Latina en su conjunto, de 332 mil millones de dólares en 1982 a más de 400 mil millones en la actualidad.<sup>54</sup>

---

53. *Ibidem.*

54. *Ibidem.*

Pero además, la región no ha dejado de ser exportadora neta de capital, con una transferencia de recursos anuales promedio hacia los grandes centros acreedores, que se ubica en el periodo 1982-1989 por encima de 35 mil millones de dólares anuales.<sup>55</sup>

De acuerdo a un informe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), sobre las consecuencias políticas y sociales del endeudamiento externo de América Latina y el Caribe, en que se atribuye a las políticas de ajuste propuestas por el FMI buena parte de la responsabilidad en la caída del nivel de vida de amplios sectores de la población -incluidas las clases medias-, se advierte que "desde 1982, América Latina y el Caribe han transferido al Norte acreedor, cada año, 40.7% de su riqueza, para obtener a cambio una agudización de sus problemas sociales tradicionales".<sup>56</sup> El resultado de estas medidas ha tenido un impacto dramático sobre las condiciones de vida y de desarrollo de estos países, ya que entre 1980 y 1986, la población oficialmente desempleada creció de 25.2 a 39.5 millones de personas, y se calcula que por cada desempleado hay tres dependientes, así que el número afectado se eleva a 158 millones de personas, más de la tercera parte de la población latinoamericana total.<sup>57</sup>

Para América Latina los pagos de amortización al capital y a los intereses de la deuda han excedido sustancialmente al flujo de nuevos préstamos e inversiones durante los últimos años. Cálculos presentado en 1986 por Ricardo Ffrench Davis,<sup>58</sup> indican que la transferencia neta de capital desde Latinoamérica se incrementó en un promedio anual de 28 mil millones de dólares durante el periodo 1983-86. Agrega este autor que el limitado flujo de nuevos créditos para América Latina en ese periodo, sumado al deterioro de los términos de intercambio en el comercio mundial y a la declinación considerable de la inversión en estos países, ha significado pérdidas anuales estimadas en alrededor de 40

---

55. *Ibidem*.

56. *Excelsior*, 7 de septiembre de 1988 p.F3.

57. *Ibidem*.

58. Ffrench-Davis, Ricardo. "Latin American Debt, debtor-creditor relations". *Third World Quarterly*, octubre de 1987, pp. 1167-1183.

mil millones de dólares, que se expresan en un descenso global de la productividad. Esta cifra, sumada a las transferencias netas por concepto de deuda citadas anteriormente, significó un flujo hacia el exterior que en 1985 representó entre la mitad y dos tercios de la formación neta de capital registrada en ese año por los países de la región.<sup>59</sup>

Si a lo anterior agregamos las fugas de capital privado que ha experimentado Latinoamérica desde finales de los años 70's, cuya estimación se calcula para el periodo 1977-1987 por encima de los 200 mil millones de dólares,<sup>60</sup> estamos en condiciones de afirmar que semejante transferencia cancela todo proyecto serio de desarrollo. Más aun si se presta atención a la continua necesidad de contratar nuevos préstamos exclusivamente para cubrir el servicio de los adeudos vencidos. De acuerdo con un estudio de 1987 elaborado por la CEPAL,

En los últimos cuatro años, la región ha pagado 150 mil millones de dólares por concepto de intereses y servicio de la deuda, mientras que la afluencia neta de capital no excedió los 40 mil millones de dólares. La transferencia negativa neta de recursos de la región ha excedido los 100 mil millones de dólares, equivalente a la cuarta parte de sus exportaciones de bienes durante el periodo.<sup>61</sup>

El desequilibrio provocado por estas transferencias de capital se reforzó por los profundos ajustes de la cuenta corriente de los países deudores y por la desaparición del financiamiento comercial. Según el FMI, el gasto latinoamericano en cuenta corriente tuvo un descenso dramático de 43.3 mil millones de dólares en 1981 a 5.9 mil millones en 1985. Simultáneamente, el financiamiento externo descendió durante el mismo periodo de 54.1 y 6.5 miles de millones de dólares en préstamos privados y oficiales respectivamente, a únicamente 0.6 y 5.1.<sup>62</sup>

Entre los efectos más perniciosos que ha tenido sobre la región la

---

59. *Ibidem*.

60. Cifras de Morgan Guaranty Trust, ver fugas de capital en el capítulo IV.

61. "América Latina y el Caribe en la Economía Mundial", *Estudios e informes de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1987, pp.98-99.

62. *World Economic Outlook*, FMI, abril de 1986, y Boletín anual del FMI, 1986.



conjugación desfavorable de estas variables, se produjo un deterioro profundo de las estructuras productivas que limita considerablemente la capacidad de la región para alcanzar saldos favorables de su intercambio con el exterior. De tal suerte que el ajuste recesivo por procurar un equilibrio en la balanza de pagos a fin de poder servir la deuda externa, y que limita la importación de equipos y bienes de capital afectando negativamente la expansión de las industrias locales, ha imprimido un carácter profundamente recesivo al aparato productivo y a la economía en general. En otras palabras, el procurar sostener un equilibrio en la cuenta corriente de acuerdo con la ortodoxia macroeconómica del FMI -que considera que el desequilibrio externo se origina en la esfera de la circulación- ha implicado sacrificar el potencial de crecimiento de las industrias hasta un punto en que su competitividad externa ha sido seriamente vulnerada, con lo cual, el proyecto fondomonetarista de impulsar un crecimiento volcado a las exportaciones queda sin sustento real que lo impulse, a menos que, tal y como ha venido sucediendo en los últimos años, el gran capital transnacional bajo condiciones en extremo ventajosas asuma el control de industrias y recursos clave, que por su importancia estratégica parecerían imprescindibles para impulsar un auténtico desarrollo nacional integral y coherente que apunte a reducir la dependencia externa.

Se ha visto sin embargo, que en contraste con el sacrificio profundo de las condiciones de vida, trabajo y bienestar social de los sectores más amplios de las sociedades latinoamericanas, los acreedores no han dejado de percibir cuantiosas utilidades, al tiempo que su posición negociadora se ha fortalecido sustancialmente frente al aislamiento que prevalece entre los países deudores. Las reestructuraciones de deuda han resultado ser altamente costosas para los deudores y redituables para los acreedores; los márgenes bancarios y los cargos y comisiones incurridos en las reestructuraciones de deuda y en los nuevos paquetes de crédito, beneficiaron desde 1982 las utilidades bancarias ya que,

Mientras los bancos comerciales parecen obtener ganancias sin precedente en las reestructuraciones de deuda, para los países deudores las sucesivas reestructuraciones implican un alto costo. A menudo se ven como un nuevo

fracaso en el cumplimiento de las obligaciones internacionales y crean una atmósfera de incertidumbre, si no es de crisis recurrente, que impide la recuperación de la confianza, origina fugas de capital, desalienta la inversión y perturba la vida económica.<sup>63</sup>

En realidad no parece existir correspondencia alguna entre las medidas de ajuste exigidas a los países deudores, y las que los países industrializados acreedores llevan a cabo para abrir perspectivas claras para la estabilidad y el desarrollo de las economías del Sur. Escott Reid, exdirector del Banco Mundial, comentaba mucho antes de la explosión de la crisis deudora (cuando todavía el Banco no incorporaba los préstamos de desembolso rápido para ganar mayor influencia sobre los deudores), que en comparación con los países pobres, el Banco Mundial había logrado poca influencia sobre las políticas de desarrollo de sus países miembros ricos. Observaba en 1973 que:

Uno de los problemas más importantes que encara el Banco, es qué pasos pueden tomarse para incrementar la influencia del Banco sobre las políticas de los países ricos en aspectos que afectan el desarrollo de los países pobres.<sup>64</sup>

El comentario adquiere mayor fuerza a finales de los 80's y principios de los 90's, en que las necesidades son más apremiantes y la condicionalidad más severa, ya que por ejemplo, existe una marcada diferenciación entre las medidas correctivas de ajuste que se ofrecen a países como México y aquellas que sigue Estados Unidos en donde el desorbitado déficit fiscal y comercial de su economía, en términos de la política de estabilización del FMI, debería ser atacado con los mismos métodos de ajuste. Es decir, el objetivo de equilibrar la balanza de pagos mediante ajustes macroeconómicos que implican para los países deudores en desarrollo recesión, desplome de la inversión y desempleo, devaluación permanente, descenso en el gasto público y en el nivel de vida general de la población, contrasta duramente con las medidas seguidas en la economía más deficitaria del mundo. Para Estados Unidos resultaría

---

63. Bujra, op. cit. p. 126.

64. Reid, Escott, "Strengthening the World Bank", en M. Miller, *Coping is not Enough, The International Debt Crisis and the Roles of the World Bank and International Monetary Fund*, E.U., Dow Jones-Irwin, 1986, p. 137.

políticamente inaceptable introducir reformas profundas de ajuste estructural para sanear sus finanzas públicas y sus cuentas con el exterior; su déficit fiscal y comercial, su política bancaria de incentivar la fuga de capital y la consecuente absorción del ahorro internacional, manteniendo al mismo tiempo un crecimiento sostenido, bajo desempleo, gastos militares y consumo excesivos, son factores que indudablemente inciden sobre el desarrollo latinoamericano. La deuda externa es un vehículo de primera importancia para transferir la crisis al mundo en desarrollo.

Datos del FMI estimaron que para 1989 tan sólo, la carga de la deuda significaría para el conjunto de los países en desarrollo una transferencia de más de 150 mil millones de dólares por concepto de intereses y abonos al principal. Esta cifra sumada a la transferencia tributada desde 1983, alcanza la fenomenal cantidad de más de 800 mil millones de dólares<sup>65</sup>; bajo estos parámetros, es evidente que la brecha del desarrollo entre el Norte acreedor y el Sur se ensancha progresivamente, condenando al último al hambre, la miseria, el desempleo y el subdesarrollo por lo que resta del siglo y sin una opción plausible de solución a la deuda. Semejante desequilibrio, que pone en peligro la estabilidad misma del sistema internacional en su conjunto, contrasta duramente con el mito que considera la estabilidad del sistema financiero internacional como un valor superior que debe preservarse. La magnitud del problema es tal, que solo es posible plantear una solución razonable y justa a partir de un diálogo al más alto nivel entre los gobiernos deudores, los gobiernos de los países desarrollados y los bancos. Diálogo que proponga la instrumentación de una estrategia de carácter global y que entrañe una distribución equitativa de los costos para eliminar el fenómeno del sobreendeudamiento.

Desde la aparición de la crisis deudora los profundos desajustes económicos sufridos, además de suprimir la posibilidad y el derecho de competir favorablemente en el mercado internacional a los países subdesarrollados, ha

---

65. Ver in forme preliminar de la CEPAL, 1989.

comprimido de tal forma sus mercados de consumo, que resulta más atractivo para las potencias industrializadas el apoderarse de aquellos sectores dinámicos y aún rentables de las economías deudoras mediante la ventajosa transacción de deuda por inversión, que como los swaps implican un subsidio al capital extranjero al tiempo que les libera de créditos depreciados y de dudoso cobro. La reticencia por parte de los bancos privados para otorgar nuevos créditos voluntarios, al considerar que se incrementa el grado de riesgo conforme se dificultan los cobros, es un indicador más del fracaso de los programas que insisten en continuar tanto el FMI como el Banco Mundial. El creciente número de acuerdos de restructuración registrados a partir de la explosión de la crisis deudora, así como las prórrogas a los vencimientos que éstos implican, no son sino medidas *ad hoc* para sostener tanto el valor nominal de los saldos considerablemente depreciados en el mercado, como la voluntad por parte de los deudores de reconocer sus obligaciones a fin de evitar una radicalización del proceso y un rechazo abierto de sus compromisos crediticios.

En cuanto al Plan Brady, se puede considerar como inadecuado tanto en concepto como en ejecución para afrontar la crisis de la deuda externa mundial. Los recursos disponibles, entre 30 y 35.000 millones de dólares comprometidos, son ciertamente insuficientes comparados con los cerca de mil 300 billones de dólares que suma la deuda global mundial. Sin embargo, el plan sí constituyó un éxito para la política exterior de los Estados Unidos si se toma en cuenta que la agudización de la crisis en América Latina, en un contexto de elecciones presidenciales a lo largo del continente, amenazaba con llevar al poder a gobiernos nacionalistas contrarios a las doctrinas del FMI, y en consecuencia el anuncio del Plan Brady en combinación con otros factores contribuyó a prevenir la adopción de medidas más radicales hacia la deuda. El plan, que no parece tener muchos candidatos para su aplicación -además de México, únicamente Costa Rica y Filipinas han calificado- se parece más a un acuerdo típico de restructuración que a uno de reducción, debido a que el alivio real proviene en realidad de la ampliación de los plazos a los vencimientos y no de los préstamos adyacentes que ofrecen el FMI y el Banco Mundial para garantizar las

operaciones de descuento; los bancos privados ya no están dispuestos a conceder más. Así, no causa sorpresa el que funcionarios considerados como conservadores cautelosos dentro de esas instituciones, afirmen que el Plan Brady es insuficiente. Davis Knox, quien fuera vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y un partidario de la aplicación de políticas fiscales y monetarias rígidas, así como de profundos ajustes estructurales para enfrentar la crisis, insiste en que "la única forma en que América Latina puede obtener suficientes recursos para implantar esas políticas con éxito, es mediante una suspensión unilateral en el pago de la deuda".<sup>66</sup>

En estas condiciones, resulta obvio que cualquier intento de recuperación económica para América Latina exige una transformación radical de los términos del servicio de la deuda externa. Transformación que, para ser viable, debe pasar necesariamente por la construcción de un marco institucional de negociación intralatinoamericano que trascienda el esquema ortodoxo caso por caso y establezca, bajo un compromiso serio de los gobiernos deudores, los límites máximos así como los términos en los que cada país habrá de negociar el servicio de sus deudas con los acreedores.

### 1.3 LA EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA Y LOS RESULTADOS DEL PLAN BRADY

En el caso de México se calcula que, individualmente, el país transfirió más de 60 mil millones de dólares por concepto de intereses de su deuda externa exclusivamente durante el pasado sexenio, mientras que el monto global de la misma no ha dado muestras de haberse reducido en una proporción compatible con las necesidades del desarrollo nacional. De acuerdo con estimaciones presentadas en 1989, se asienta que:

Desde 1982 a 1988 hemos pagado 74 mil millones de dólares de amortización y 62 mil millones de intereses o sea 136 mil millones de dólares

---

66. *South*, junio de 1990 p.27.

[...] El excedente neto del sector exportador no basta para pagar el alto volumen del endeudamiento y su servicio y los requerimientos de importación del crecimiento del PIB.<sup>67</sup>

Si a esa cantidad sumamos los 14,400 millones de dólares desembolsados en 1989 por concepto de amortización del principal e intereses,<sup>68</sup> el capital total que México ha transferido al exterior en el periodo 1982-1989 por concepto de deuda externa se eleva a más de 150 mil millones de dólares, al tiempo que ésta persiste en un alto nivel que se ubica por encima del 60% del PIB y representa más de un 300% del volumen total de las exportaciones de bienes y servicios para 1989.<sup>69</sup> Agréguese las transferencias no registradas en la balanza de pagos, cuya estimación modesta sitúa en más de 50 mil millones de dólares la fuga de capitales privados mexicanos en el periodo 1982-1988,<sup>70</sup> y la cifra se eleva a la formidable cantidad de 200 mil millones de dólares. Semejante descapitalización en ningún caso podría ser revertida por el limitado acuerdo de restructuración del gobierno mexicano con sus acreedores de 1989-1990 ya que, como se analiza más adelante, no modifica sensiblemente la vulnerabilidad financiera del país, y sí, en cambio, implica concesiones y ataduras que ya le han resultado altamente costosas.

El impacto de los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial ha sido particularmente duro sobre las condiciones de bienestar y empleo de la sociedad. En México el nivel de los salarios cayó, en términos reales, en aproximadamente un 48% en relación al nivel adquisitivo de principios del pasado sexenio, en que ya se vivía una profunda crisis económica.<sup>71</sup> Sin embargo, datos del Banco de México y de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos<sup>72</sup> asientan que para julio de 1989 el poder adquisitivo del salario mínimo en México se ubicaba, en términos reales, en un nivel idéntico al de 1960, es

---

67. "Deuda Externa" mimeog., Centro de Estudios Estratégicos. Relación México-Estados Unidos para la Convivencia Democrática.

68. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El Financiero*, 17 de febrero de 1990, p. 16.

69. CEPAL, balance preliminar 1989.

70. Ver fugas de capital, capítulo IV.

71. CEPAL, informe anual 1987.

72. Datos del Banco de México y la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

decir de hace 30 años y que representa apenas un 44% del nivel de 1980. Esta tendencia progresivamente negativa en el nivel de vida de la población, que en otro país o bajo otras condiciones ya hubiera resultado en un conflicto social de proporciones incalculables, se ha visto compensada por la amplia difusión que ha experimentado la economía informal o "subterránea". lo que de ningún modo podría considerarse como un signo de recuperación resultante de las políticas neoliberales instrumentadas por el gobierno bajo las premisas del Fondo. Por el contrario, el acentuado desarrollo de estas actividades económicas fuera del marco de fiscalización gubernamental, son respuesta directa de la sociedad a las condiciones de miseria y desempleo prevalecientes.

En el caso de México, como en el de Brasil, la existencia difundida de una economía subterránea ha servido efectivamente como un "colchón" para amortiguar el creciente deterioro económico de amplios sectores de la población, así como las tensiones políticas y sociales, al ofrecer formas mínimas de subsistencia. Numerosos economistas que han basado sus análisis en estadísticas oficiales exclusivamente no han podido ofrecer una explicación satisfactoria acerca de cómo, países como Brasil o México cuyo PIB a caído drásticamente en la pasada década, junto a la inversión productiva, los salarios y la capacidad para crear empleos, han logrado sortear una recesión más profunda e incluso un conflicto social como en el caso de numerosos países que han impulsado severos programas de ajuste fondomonetaristas. Según Roberto Macedo, "la única forma de explicar la 'ausencia' de desempleo y el hecho de que no haya desórdenes públicos violentos es la economía informal",<sup>73</sup> que en el caso de Brasil "fue responsable de un crecimiento del 3% en 1988".<sup>74</sup> El Exministro de Finanzas de Brasil Mailson Da Nobrega, coincide en lo anterior al asentar que la economía informal "constituye hasta un 40% del PIB de 352 mil millones de dólares de Brasil -que representa un producto de más de 100 mil millones de dólares".<sup>75</sup> A pesar de que una amplísima difusión de la evasión fiscal

---

73. "Hidden Boom in Brazil", *South*, octubre de 1989 pp 40-41.

74. *Ibidem*.

75. *Ibidem*

ha sido, de acuerdo a un reporte crítico del Banco Mundial "una de las razones por las que el gobierno brasileño no ha logrado contener su creciente déficit", se reconoce que, "los beneficios de permitir un sector informal en términos de un desempleo reducido y un crecimiento económico han sido suficientes para persuadir a la administración de no introducir reformas".<sup>76</sup>

En México, se estima que por lo menos siete millones de personas están agrupadas en la economía subterránea y en la actualidad su participación en el PIB podría llegar hasta un 40%.<sup>77</sup> La ventaja política que resulta para el gobierno mexicano de mantener una enorme masa de subempleados operando informalmente, puede evidenciarse por su respaldo a programas como "empléate a ti mismo" y "con la frente en alto".<sup>78</sup> La economía subterránea "claramente se ha convertido en un factor con creciente importancia desde que estalló la crisis", declaró un alto funcionario gubernamental en 1989; "es muy difícil cuantificar sus dimensiones pero es innegable que ha proporcionado trabajo a miles de personas, lo cual ha disminuido las presiones sociales", concluyendo "... Esta es una forma de democratizar la economía".<sup>79</sup> Los cálculos más optimistas que concedieron entre un 2.5% y 3% de crecimiento a la economía mexicana en 1989, coincidieron en que:

...ese sorprendente crecimiento económico, que no era esperado, fue generado por la economía subterránea mexicana, por lo tanto responde a causales reales y firmes y no a acciones gubernamentales, por lo que difícilmente podría constreñirse.<sup>80</sup>

En consecuencia, la iniciativa fiscal del gobierno mexicano de reducir las tasas impositivas y ampliar la base gravable para "sanear las finanzas públicas", presumiblemente encontrará un límite estrecho, más político que económico, señalado por la virtual incapacidad para generar el millón de empleos anuales

---

76. Ibidem.

77. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *El Financiero*, 27 de septiembre de 1989, p.27.

78. *El Financiero*, 25 de septiembre de 1989, p.39.

79. *El Financiero*, 5 de octubre de 1989, p.28.

80. *Diario de México*, 20 de octubre de 1989, p.8



que requiere el país para satisfacer la demanda de trabajo de la población. Meta ciertamente difícil de alcanzar si se toma en cuenta la drástica reducción del gasto público a que se ha visto sujeto el gobierno, en su afán por cumplir con los "criterios de ejecución" exigidos por el FMI, pero también por los bajos niveles que ha registrado la inversión privada hasta el primer semestre de 1990.

Debido al reajuste recesivo, se estima que México perdió, durante 1983-1988, "una producción potencial interna equivalente a 400 mil millones de dólares por haber reducido su tasa de crecimiento por debajo de la tasa histórica del 6%".<sup>81</sup> Aunque la caída abrupta en el crecimiento del PIB no puede ser imputable a factores domésticos de política económica en forma exclusiva,<sup>82</sup> el privilegiar el servicio de la deuda externa a costa de la inversión productiva interna -que ha sido el eje fundamental de la política gubernamental desde el sexenio de De la Madrid-, ha generado distorsiones graves no únicamente en la esfera financiera, sino que el severo recorte de recursos destinados para el mantenimiento y la expansión del aparato productivo nacional, además de debilitar considerablemente tanto al mercado interno como a la capacidad de desarrollo tecnológico y productivo en general, ha significado un retroceso importante en muchos sectores industriales estratégicos y también ha desfasado el efecto acumulativo de generación de riqueza del país. Por ejemplo, el PIB industrial de 1988 (valuado a precios de 1980) descendió a un nivel inferior que el de 1981: de 1,596 miles de millones de pesos en ese año bajó a 1,522 en 1988, registrando así una disminución substancial de 4.6%.<sup>83</sup> Entre los sectores industriales más golpeados por el estancamiento de la economía se encuentran la producción siderúrgica, la industria eléctrica, la petrolera, de la construcción,

---

81. "Deuda Externa", mimeog. op. cit.

82. Semejante caída en la producción y en el ingreso nacional, parte del supuesto efecto acumulativo que resultaría a partir de que las variables de crecimiento sostenido de las pasadas décadas se hubieran mantenido inalterables. Es decir, no toma en cuenta las condiciones adversas de la economía mundial que contribuyeron decisivamente a dar forma a la crisis, sin embargo, sugiere que el privilegiar el servicio de la deuda a costa de la inversión productiva interna, ha limitado drásticamente el potencial de expansión de las industrias nacionales, con esto la productividad y finalmente el ingreso nacional.

83. Saxe Fernández, John, et.al. "Crisis y estancamiento industrial en México", mimeog. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1990.

y la fabricación de bienes de capital.<sup>84</sup> El retroceso en la producción industrial no sólo fue mayor que el económico general, sino que agudizó los fenómenos de desempleo y subempleo, ya que determinó que el empleo formal en ese sector creciera en ocho años en la muy pequeña cifra de 200 mil personas.<sup>85</sup>

En cuanto al comercio exterior del país, que es el área a la que el plan económico de liberalización y apertura del gobierno confiere mayor importancia para impulsar el crecimiento y en donde la condicionalidad del FMI y el Banco mundial ha sido particularmente severa, muestra que la balanza comercial del país, no obstante registró un incremento de 17% con respecto al intercambio global de 1988, tuvo un déficit de más de 700 millones de dólares en 1989.<sup>86</sup> No deja de llamar la atención, el que la "modernización" del gobierno sea un privilegio de las entidades exportadoras donde las firmas extranjeras tienen amplios intereses, como en el caso de las industrias maquiladoras en donde su dominio es abrumador. Esta situación ha tenido un impacto negativo sobre el mercado interno ya que como se asienta en un reporte de Banamex,

... la situación del sector manufacturero del país es muy disímil, mientras que las 16 ramas más activas en la exportación aumentan su participación en el valor bruto de la producción, de 28 por ciento en 1983 a 34 por ciento en 1988, las orientadas hacia adentro la reducen de 40 a 33 por ciento. [...] Los grupos con una posición relativamente superior al resto (de las ramas de la industria manufacturera) se distinguen por su orientación al exterior y por su modernización, pero también por el aumento de la presencia foránea en el mercado nacional.<sup>87</sup>

El recomendar un curso de acción que llama a una reestructuración de las economías deudoras para incrementar sus exportaciones y conseguir así las divisas necesarias tanto para servir sus deudas como para adquirir importaciones esenciales, puede resultar altamente costoso. "El promover una gran dependencia en los mercados externos es un riesgoso camino a seguir" afirma

---

84. Ibidem.

85. Ibidem.

86. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática *La Jornada*, 11 de abril de 1990, p.17.

87. Banamex, *El Financiero*, 20 de octubre de 1989, p.20.

Morris Miller, alto exfuncionario del Banco Mundial: "El aspecto más cuestionable de este consejo es que no hay seguridad de que, al otro lado de la ecuación comercial, los países industrializados están preparados para importar los bienes que los países en desarrollo pueden exportar y hacer esto a precios razonables".<sup>88</sup> En efecto, de acuerdo con un informe del Banco de México acerca de la situación comercial del país<sup>89</sup> se asienta la existencia de un serio desequilibrio comercial entre las diferentes ramas industriales que componen la balanza comercial de México y que repercutieron en forma directa en la reducción del 85.8 por ciento del superávit comercial. El documento establece que, a pesar del pequeño superávit que para mayo de 1989 se ubicaba en tan sólo 319 millones de dólares, "el déficit comercial que registró la industria manufacturera es superior a los 2,860 millones de dólares, cantidad que representa un incremento de 157.6 por ciento en relación con lo registrado en el mismo periodo del año anterior".<sup>90</sup> En cuanto a las importaciones, éstas se incrementaron sustancialmente con respecto al año previo; productos de consumo, crecieron en 159%; textiles en 109% ; derivados del petróleo 102% ; industria siderúrgica 21%,<sup>91</sup> etc. Conviene advertir que el acelerado incremento en la importación de bienes de consumo, que fue el sector que registró el mayor crecimiento, no aporta ninguna contribución al cambio estructural o a la modernización del aparato productivo y sí, en cambio, consume una parte importante de divisas que podrían ser utilizadas para promover la inversión productiva. El informe concluye que, "el programa de estabilización económica está pagando un costo muy alto: el estancamiento económico y la pauperización de las relaciones económicas de México con el exterior".<sup>92</sup>

El interés del gobierno mexicano por suscribir un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, a fin de garantizar la entrada de los productos mexicanos

---

88. Miller, Morris *Coping is not Enough, The International Debt Crisis and the Roles of the World Bank and International Monetary Fund*, E.U., Dow Jones-Irwin, 1986, p.186.

89. *El Financiero*, 23 de agosto de 1989, p.30.

90. *Ibidem*.

91. *Ibidem*.

92. *Ibidem*.

a ese mercado, del cual es crecientemente dependiente la economía mexicana, presumiblemente es respuesta a los pobres resultados que ha tenido la política de apertura comercial; un grave error ha sido el reducir drásticamente las barreras arancelarias de manera unilateral, sin haber negociado antes una reciprocidad al respecto. De cualquier forma, las quejas que frecuentemente han manifestado las autoridades acerca de la falta de reciprocidad por parte de los otros países, no causan sorpresa si se toma en cuenta que la liberalización económica ha sido, desde la restructuración de 1985, una exigencia permanente del FMI y del Banco Mundial para que México pueda recibir la asistencia de esas instituciones, y en general para avalar ante la comunidad financiera su calidad como sujeto de crédito.

Por otro lado, los programas de ajuste del Fondo han resultado incapaces para contener la inflación. En México, que es el país donde se ha tenido el mayor éxito para controlarla, registró altos índices de crecimiento durante la administración de Miguel De la Madrid. Durante ese periodo, a pesar de que no se produjeron las caídas bruscas del pasado en el tipo de cambio del peso frente al dólar, éste varió, mediante una política de deslizamiento sostenido, de 57 pesos por dólar en 1982, a 2292 pesos por dólar en 1988, es decir, la moneda fue devaluada en más de cuatro mil por ciento.<sup>93</sup> En el mismo periodo, el promedio inflacionario anual superó el 100% y en 1987 se elevó a más de 150%.<sup>94</sup> Más recientemente, la inflación ha podido reducirse a costa de los salarios reales y del nivel de vida de la población, y no gracias a la ortodoxia monetarista del Fondo puesto que la introducción del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que fue precedido por el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) para regular los niveles de los precios y los salarios, significan medidas ajenas al libre juego de las leyes del mercado y suponen un mantenimiento artificial de los precios de los productos de consumo. La continuidad de este esquema, que ya se extiende por más de dos años es una prueba más de la

---

93. CEPAL-Banco de México, en *El Financiero*, 27 de noviembre de 1989, p.67.

94. CEPAL, informe preliminar 1989.

imposibilidad de impulsar un crecimiento sostenido, destinando al mismo tiempo un alto porcentaje del PIB al servicio de la deuda. El acuerdo de restructuración alivia este problema en el corto plazo debido a la extensión en los plazos de amortización, pero deja al gobierno sin recursos propios para poner en movimiento a la economía, además de otras desventajas que se exponen a continuación.

Las cifras ofrecidas oficialmente por las autoridades<sup>95</sup> del acuerdo de restructuración de deuda de marzo de 1990, en el marco de solución propuesto por el Secretario del Tesoro norteamericano Nicholas Brady, tienden a desvirtuar el alcance real de la reducción obtenida sobre el pago de la deuda. Un examen de la composición entre las distintas opciones ofrecidas a los bancos (reducción del principal en 35%, reducción del interés a una tasa fija anual de 6.25%, u otorgamiento de nuevos créditos) muestra que los resultados quedaron muy cortos de las expectativas depositadas por el gobierno mexicano en el acuerdo.

Del total de la deuda externa del país de 93,599 millones de dólares, reconocida por las autoridades hacendarias al 31 de marzo de 1990 (fecha en que entra en vigor el acuerdo firmado con los bancos), fueron objeto de restructuración 48,044 millones de dólares que componen la deuda comercial contratada con cerca de los 500 bancos acreedores privados de México; es decir, poco más del 50% de la deuda externa total del país. Sobre esa cantidad, un 47% de los bancos acreedores optaron por la reducción del interés, 42% se inclinaron por la reducción del principal y cerca del 11% decidieron aumentar su exposición en México.<sup>96</sup> El primer grupo comprende 22,580.6 millones de dólares que significaban 2,216 mdd. de interés a una tasa anual de 9.81%. Ahora, el pago

---

95. Al respecto puede revisarse toda la información periodística inmediata al acuerdo de restructuración en febrero de 1990. Ver por ejemplo *El Financiero*, 2 de febrero, 5 de febrero y 7 de marzo de 1990.

96. Vale la pena observar que México deja de ser un foco de financiamiento para prácticamente todos los bancos acreedores del país, a excepción de alguno que otro de los Estados Unidos; lo que viene a confirmar por un lado, -con el retiro del 98% de los bancos que optaron por la reducción del capital o los intereses- la exclusión de México del mercado voluntario de préstamos en un plazo indefinido, y por otro, el reacomodo que se está produciendo también en la estructura monetaria internacional en gran medida a raíz de los cambios ocurridos en Europa del Este y que tiende a reforzar la hegemonía financiera norteamericana respecto a América Latina.

por este concepto -con la nueva tasa de 6.25- se reduce a 1,411 mdd. anuales, es decir, se obtuvo una reducción por 804 mdd. aproximadamente en el pago anual del servicio. De los bancos que optaron por la reducción del principal, que sumaría unos 19,698 mdd. del total negociado, se logra una reducción neta de 6,894 mdd. y no los más de 20,000 millones de dólares que presentó el gobierno.

Los cerca de 14,000 mdd extras que se adjudican al acuerdo de reducción, se explican por un lado, por el descuento "implícito" que las autoridades hacendarias pretenden descontar a partir del supuesto inexistente que resultaría de pagar los 1,411 mdd a una tasa de 9.8%, lo que supondría un adeudo por 14,000 mdd aproximadamente, o sea unos 8,500 mdd menos de lo que explícitamente se sigue debiendo. Los otros 5 o 6,000 mdd. que forman parte de la argucia, se constituyen a partir del fondo de garantías establecido para la operación con bonos cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos y que se compone de los siguientes créditos que sí forman parte del endeudamiento neto del país: 1,200 mdd. del FMI, 2,060 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, 1,400 del Eximbank de Japón más otros 1,300 provenientes de fondos del mismo gobierno y de otras fuentes, que en total suman 5,960 mdd. y que las autoridades consideran como activos financieros en su poder, pero que en realidad son bonos cupón cero del Tesoro norteamericano depositados en garantía y de los cuales no se puede disponer.<sup>97</sup>

En suma, el ahorro neto del acuerdo de restructuración difícilmente llega a los 10,000 millones de dólares; si se suman en números redondos los 7,000 mdd de reducción al principal más los 800 mdd. que de aquí a 1994 deja de pagar el país por concepto de intereses, tenemos un ahorro de poco más de 10,000 mdd. Pero, en el mejor de los casos, habría que descontar a esa cantidad el endeudamiento que implica la proporción de los nuevos préstamos a que se compromete el 11% restante de los bancos, mismos que sumarían unos 1,500 mdd más pero a una tasa de interés de mercado.

---

97. Revisar *Proceso*, 12 de febrero de 1990, pp.30-32 y 35-37.

El beneficio real que resulta del acuerdo de restructuración residiría en el hecho de que, además del ahorro real por unos 8,500 mdd. se logró una ampliación de los vencimientos de corto plazo, lo que significa que en los próximos años hasta 1994, la proporción del servicio de la deuda externa en relación al PIB se reduce pero no al 2% que era el porcentaje máximo estimado por el gobierno para emprender una etapa de crecimiento sostenido. Esto quiere decir, que el Plan Brady en esencia no cambia la ya típica fórmula de posponer el problema pero no resolverlo a fondo; a menos que México alcanzara altas tasas de crecimiento económico sostenido por un periodo largo, que le permitieran superar la crisis de liquidez y al mismo tiempo aumentar sustancialmente sus ingresos para fortalecer sus cuentas con el exterior y así poder afrontar los futuros vencimientos de su deuda externa, es altamente probable que presenciemos un nuevo acuerdo de restructuración en los próximos años. Según el *Wall Street Journal*, "el acuerdo que se está presentando como un triunfo de 'reducción de deuda' podría hacer poco, o tal vez nada, para disminuir la enorme deuda mexicana".<sup>98</sup>

Si se compara la reducción obtenida con los 150,000 millones de dólares pagados por México desde 1982, ésta resulta insignificante. Más aún, si se considera que la deuda externa persiste en un monto considerable y continuará siendo un lastre para las aspiraciones de desarrollo del país. El acuerdo significa además una atadura de manos para el futuro ya que los negociadores mexicanos despojaron al país de una de las pocas cartas plausibles de negociación frente a la coalición acreedora: la suspensión de pagos. Ahora, esa opción está descartada puesto que el fondo de garantías creado para la operación elimina ese riesgo para los bancos. El precio que México paga por el acuerdo es también, una mucho menor flexibilidad con su deuda externa a futuro. De acuerdo con el *Financial Times*:

A diferencia de la deuda externa que reemplaza los créditos del FMI y el

---

98. *Proceso*, 31 de julio de 1989, p. 12.

Banco Mundial no pueden ser reprogramados. Al mismo tiempo, México prometió no reprogramar los bonos apoyados que emite para los bancos: se retira de cualquier nuevo crédito a futuro con excepción de un grupo muy reducido de bancos extranjeros.<sup>99</sup>

A esto, cabría agregar el hecho significativo de que México confirma una vez más su renuncia a utilizar su potencial de negociación, de conjugar fuerzas de negociación colectiva a escala latinoamericana, lo cual parecería ser una amenaza todavía más creíble para forzar a los bancos que se resistieran a negociar bajo nuevos parámetros en ese contexto de coalición.

Con un descartado retorno sustancial de los capitales fugados y con una indisposición generalizada de los bancos por otorgar nuevos préstamos al país, el arreglo quedó muy corto de las expectativas de reducción y de los efectos colaterales que habría de generar el ansiado "clima de confianza" depositados en el Plan Brady. Por eso, observa Carlos G. Castañeda:

El drama del gobierno de Salinas de Gortari consiste en el problema siguiente. Lo que se suponía iba a ser sólo una fuente de financiamiento de la expansión de la economía -la inversión extranjera- se ha convertido en la única esperanza aún intacta (después de diez meses de realidades, ya no de planes. El acuerdo de la deuda dio al traste con la idea de reducir el servicio de la misma.<sup>100</sup>

En otras palabras, las declaraciones del gobierno en el sentido de que podemos considerar que el problema del sobreendeudamiento ha sido superado son artificiosas. En realidad parece repetirse la historia de transferir al próximo gobierno los errores y las cuentas heredadas del pasado, y en donde el Plan Brady no deja de ser un mero alivio temporal o, como opinara John K. Galbraith, "una cortina de humo para hacer creer que se está haciendo algo"<sup>101</sup> ante los ya diez años de incredulidad por los efectos desintegradores que en el Continente han tenido las políticas económicas del FMI. Contrario al supuesto de que un compromiso compartido entre acreedores traería consigo un "clima de

---

99. *Excelsior*, 2 de febrero de 1990, p.6F.

100. *Proceso*, 25 de septiembre de 1989, p.31.

101. *El Día*, supl. esp., 30 de junio de 1989, p.13.



confianza" para invertir en el país, se demuestra que los bancos privados al sentir la presión del Fondo y del gobierno norteamericano para que aceptaran reducciones y previnieran con esto un fracaso del Plan Brady, no han contribuido con su actitud titubeante a mejorar el ansiado clima de inversión. "En teoría bancaria", observa Castañeda, "a mayor confianza y calidad del sujeto de crédito, mayor cartera; a menor confiabilidad, menor cartera".<sup>102</sup> La composición del arreglo de restructuración en que 90% de los bancos optaron por reducir su cartera mexicana mostró, conforme a las tesis bancarias de mercado, su falta de confianza en la economía mexicana.

Inexplicablemente, el gobierno mexicano no cuestiona la validez de las políticas del FMI, siendo que la retención de nuevos flujos de financiamiento por parte del conjunto de los cientos de bancos que se negaron a seguir prestando a México, supone un descrédito sobre la efectividad de las políticas de ajuste de esa institución, pero no únicamente para superar la crisis, sino simplemente para recuperar los recursos comprometidos. En realidad, de los 500 bancos acreedores sólo unos cinco decidieron seguir prestando, o sea un uno por ciento del total. Ni los bancos privados japoneses, ingleses, alemanes o canadienses se inclinaron por la tercera opción; el caso de Citibank, principal acreedor privado del país, que optó por aumentar su cartera en México se explica por los amplios intereses financieros y corporativos que tiene depositados aquí y en el resto de América Latina. Así pues, parece como si el gobierno mexicano actuara de acuerdo a una sabiduría monetaria incuestionable, después de que las mismas políticas han resultado en los últimos años en un nulo crecimiento del PIB, una desindustrialización del aparato productivo del país, un desplome brutal de la inversión productiva, una caída de más de 50% del poder adquisitivo de la población, y significativamente, la deuda no ha podido reducirse en una porción compatible con las necesidades de desarrollo del país. Ahora, nuestro crecimiento económico mucho depende de la voluntad del capital extranjero, básicamente el norteamericano, para venir a invertir a México. Los grandes

---

102. *Proceso*, 25 de septiembre de 1989, p.32.

inversionistas nacionales, en los hechos, parecen mantener serias dudas todavía acerca de la conveniencia de traer sus capitales del exterior. Paradójicamente, el impacto negativo que la deuda ha tenido sobre el aparato productivo nacional y la insuficiencia de recursos propios para reactivar la economía, han colocado al gobierno mexicano en una posición vulnerable y subordinada con sus acreedores externos; la necesidad de modernizar la planta productiva a fin de hacer más competitiva una economía ahora volcada hacia las exportaciones como eje impulsor del desarrollo, ha implicado la transferencia progresiva al control extranjero de sectores estratégicos de la economía a cambio de un alivio marginal de la deuda, que por otro lado no parece resolver la crisis estructural de liquidez a largo plazo.

A cambio de ocho años de adherencia a las políticas del Fondo, México ha ganado el reconocimiento de la institución como deudor "modelo"; los bancos privados lo consideran así también porque a pesar de que no creen que México sea un buen negocio para seguir prestándole dinero, no han dejado de percibir ganancias importantes. Esto, bajo conocimiento de que el precio real de mercado de sus títulos de deuda mexicana no valen ni siquiera un cuarenta por ciento de su valor nominal. Su renuencia y finalmente su disposición para acceder al último acuerdo de restructuración, se explica en parte por las fuertes presiones del Tesoro norteamericano, dado el interés crucial que su gobierno tenía en conferir un grado de credibilidad al plan Brady en un país de máxima importancia estratégica. Pero también porque el FMI tenía mucho en juego en ese acuerdo respecto a México y a la actitud del resto de los deudores; siendo México el deudor predilecto del Fondo y del Banco Mundial debido a su arduo esfuerzo de ajuste y estabilización, el acuerdo de reducción busca presentarse como un premio al que los otros deudores latinoamericanos podrían aspirar, de seguir la "disciplina" mostrada por México. En ese contexto, un fracaso en las negociaciones hubiera reducido aun más la desconfianza generalizada que existe hacia los programas de ajuste estructural, como promotores del desarrollo.

La forma en que las autoridades financieras han hecho depender excesivamente la reactivación económica de México de la asistencia externa,

comprometiendo así el futuro desarrollo del país mediante una política de difícil explicación frente a los grandes retos que afronta México para ingresar al año 2000 como una nación efectivamente menos dependiente y más soberana, va más allá de las posibilidades reales con que cuenta el país para cumplir con sus "compromisos". Sobre todo, porque el peso del servicio ha recaído fundamentalmente sobre los sectores más desfavorecidos de la sociedad, incluidas las clases medias que han visto caer sensiblemente su nivel de vida, y en ningún caso fueron ofrecidos en garantía de los contratos de crédito con los bancos, el bienestar y los recursos humanos y materiales de la nación.

La profundidad de los programas de ajuste implantados por países como México, es en gran medida resultado de su calidad como exportador neto de capital, de su crisis de liquidez estructural y de la consecuente vulnerabilidad negociadora que lo han convertido en sujeto de condicionalidad externa. Lo anterior sugiere, que los programas recomendados por el FMI no fueron del todo acuerdos concertados como se pretende hacer creer oficialmente, ya que a pesar de que es válido suponer que ciertos gobiernos pudieron haberse inclinado por convicción propia de la conveniencia de instrumentar programas de ajuste estructural para superar la crisis, semejante convencimiento no parece haber sido producto de una reflexión profunda y democrática acerca de los intereses y necesidades del país a largo plazo, sino más bien de las fuertes presiones políticas y económicas externas de los acreedores para, en primer término ajustar la economía al servicio de la deuda y, después, para abrir espacios importantes a la penetración corporativa de las empresas transnacionales asociadas a los bancos. Al igual que en las pasadas reestructuraciones de la deuda externa mexicana, la de 1989-1990 "se trata de una reestructuración comandada por algunos segmentos del capital financiero de la región y sus socios externos en la que cada vez están más ausentes los intereses de amplias capas de la población. Esto es así, por lo menos, para el caso de México".<sup>103</sup>

---

103. Vidal, Gregorio, "La deuda externa y el proceso de centralización y desvalorización del capital", en Guillén A., *La Deuda Externa, grillete de la nación*. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1989, p. 106.

El desgaste integral y profundo de los aparatos productivos en América Latina mostró claramente a los acreedores, desde antes del lanzamiento del Plan Baker, que la capacidad de formación de capital así como el precario superávit comercial de la región harían imposible el cumplimiento del servicio de la deuda en los términos convenidos originalmente, y en consecuencia tendría que reforzarse la condicionalidad externa impuesta a los deudores para fortalecer su capacidad de pago. Pero también se hacía necesario el diseño de nuevas fórmulas de cobro como los swaps, puesto que la solución de fondo al problema está aún muy lejos de haberse vislumbrado, y no parece viable bajo el esquema tradicional caso por caso, que transfiere todo el costo del ajuste a los países deudores.

## 2. CONDICIONALIDAD EXTERNA.

### 2.1 DEFINICION Y CARACTERISTICAS GENERALES.

Comprender el carácter político de la deuda externa precisa un análisis cuidadoso del trasfondo condicionado de los programas de "estabilización" del FMI y del Banco Mundial, ya que es a través de mecanismos de crédito y las condiciones atadas a ellos, que estas instituciones han podido influir decisivamente en la restructuración de las relaciones internas de producción, los flujos de capital entre los bancos acreedores y las economías latinoamericanas, y también, en la conducta político-económica de y entre los países deudores: "La contribución fundamental del Fondo", afirmaba a principios de la década de los 80's Walter B. Wriston, expresidente del Citicorp, "es la disciplina que impone a los países deudores, no la cantidad que les presta".<sup>1</sup>

El concepto de condicionalidad externa, comúnmente aceptado, se refiere al conjunto de medidas de política económica que los países miembros del Fondo Monetario Internacional deben seguir a fin de poder utilizar los recursos de la institución para resolver los problemas que se les presentan en la balanza de pagos.<sup>2</sup> En realidad, este concepto, que implica el compromiso por parte del país deudor solicitante de llevar a cabo profundas reformas de ajuste estructural en su economía, a rebasado el marco formal de los acuerdos sobre deuda externa y se ha constituido en el factor clave para explicar la reducción en el grado de autonomía sobre la conducción de la política económica, y en general, sobre el desarrollo nacional por parte de los gobiernos que suscriben programas de ajuste estructural con el FMI.

Por otro lado, el concepto de condicionalidad se ha hecho extensivo al ámbito de las negociaciones con el Banco Mundial e incluso, numerosos

---

1. Wriston B. Walter, "Banks Confound Doomsayers in World Adjustment Process", en *Comercio Exterior*, México, vol. 35, núm 2, febrero de 1985, p.121.

2. Gold, Joseph, "Condicionalidad", Fondo Monetario Internacional, Serie Folletos, núm. 31-S, 1979, p.2.

préstamos de este organismo se han combinado en los últimos años con paquetes de estabilización del FMI dando origen al concepto de "condicionalidad cruzada", que no es sino un reforzamiento del poder regulatorio mutuo de ambas instituciones sobre las economías deudoras. Este concepto tiene además un efecto importante sobre el desarrollo de las relaciones entre el FMI y los bancos privados: la condicionalidad, no obstante opera como un vínculo relativamente informal entre ambos, a logrado atar los intereses de los bancos a las disposiciones que el Fondo impone sobre los países deudores. Como observa Gloria Abella Armengol, el concepto de condicionalidad "se ha convertido en el elemento central del proceso de renegociación de la deuda externa y en el punto de enlace formal entre el FMI y la banca privada comercial".<sup>3</sup>

Es en el sentido del liderazgo del FMI como representante de los intereses bancarios privados, que el contenido de la condicionalidad parte de consideraciones externas. El aspecto más evidente de este problema es la exigencia de ajustar las economías deudoras al cumplimiento del servicio, junto a una marcada indiferencia hacia las necesidades de desarrollo y bienestar de los países deudores.

Antes de examinar las reformas de ajuste estructural que definen el contenido de este concepto, conviene referirnos a las razones que parecen fundamentar su aplicación. Un examen cuidadoso de las variables que eventualmente condujeron a la explosión de la crisis deudora, revela que la interpretación teórica que de ésta se ha hecho, pone el acento en los desequilibrios fiscales y en el excesivo gasto público de los países deudores, que resultaron en serias dificultades de balanza de pagos y que finalmente cancelaron la posibilidad de cumplir con sus compromisos crediticios. De este modo se tendió a minimizar la importancia que tuvieron las condiciones externas de la economía mundial como precipitadoras de la crisis: la caída en los precios de los productos de exportación de los países en desarrollo, el fuerte incremento en las

---

3. Abella Armengol, Gloria. "La Condicionalidad del Fondo Monetario Internacional: la legitimidad de la postura del Fondo ante el endeudamiento de los países subdesarrollados", *Revista de Relaciones Internacionales*, México. UNAM, núm. 45, mayo-agosto de 1989, p. 9

tasas de interés internacional a fines de los años '70 y la reducción abrupta del crédito internacional a principios de los 80's principalmente. Esta situación generó condiciones políticas para justificar la instrumentación de severos programas de ajuste estructural en las economías deudoras.

Aunque se reconocía por parte de numerosos economistas, banqueros y oficiales dentro del FMI, del Banco Mundial y entre los países miembros de la OCDE, la necesidad de enfrentar la crisis deudora a través de un ambiente internacional propicio para el acceso de los bienes producidos en los países en desarrollo, el énfasis era puesto en las medidas correctivas que debían poner en marcha aquéllos para enfrentar el problema y por lo tanto favorecían la introducción de reformas estructurales e institucionales para corregir los "desequilibrios de balanza de pagos".

El propósito de otorgar un creciente papel regulatorio al FMI y al Banco Mundial en las relaciones financieras internacionales, más que apuntar hacia un equilibrio de la economía mundial, señalaba un claro interés por emprender una transformación de carácter global que propiciara una acentuada "orientación de mercado" en las economías deudoras. Siendo que estas instituciones han considerado a la deuda como un problema de carácter individual de cada país y no como un asunto global, concluyen en sus análisis que los países que han caído en dificultades de liquidez no tienen otra alternativa que ajustar sus economías. Lo anterior parece ser resultado "de la adopción por parte del FMI, de políticas basadas en una interpretación netamente monetarista acerca de 'viabilidad' en la balanza de pagos" y en consecuencia, la crisis económica que cruzan los países deudores es considerada "como una crisis que se genera en la esfera de la circulación y no en el ámbito productivo".<sup>4</sup> De ahí, se desprende que el origen de la crisis de pagos en América Latina es fundamentalmente resultado de políticas domésticas inapropiadas "sobre todo déficits fiscales,

---

4. Ibid. p. 13. Sobre la interpretación teórica del FMI de la crisis del endeudamiento externo -que desvía la atención de la esfera de la producción-, también puede revisarse: Cypher, James M. "The Crisis and the Restructuring of Capitalism in the Periphery", *Research in Political Economy*, mimeog. California State University, 1988.

manejo inadecuado de la deuda, un excesivo intervencionismo estatal en la economía, factores éstos que han dejado a los países deudores seriamente vulnerables frente al deterioro de las condiciones económicas mundiales que ocurrieron a fines de los setentas".<sup>5</sup> El pensamiento de Paul Volcker, exdirector de la Reserva Federal de los Estados Unidos, sintetiza fielmente esta interpretación del problema al establecer que los países deudores no deben esperar ningún tipo de alivio con base en una cancelación de sus adeudos pendientes puesto que: "la carga de la deuda es el resultado de políticas económicas pobremente llevadas en muchos países del Tercer Mundo y la solución apropiada son ajustes de política fundamentales".<sup>6</sup>

De acuerdo con la interpretación monetarista de las instituciones oficiales, la emergencia en la dificultad para servir las deudas se deriva de una secuencia típica de desequilibrios; políticas fiscales deficitarias son una causa mayor de demanda insostenida e inflación que conduce al deterioro en la posición de las cuentas corrientes. Grandes déficits presupuestales son financiados por el préstamo internacional y por la deuda interna, al punto de que el gobierno monopoliza la liquidez disponible, y en consecuencia se ejerce una presión a la alta sobre las tasas de interés domésticas lo que propicia un declinamiento en la inversión privada. Por otro lado, las distorsiones en los precios, tasas de cambio y tasas de interés tienden a deprimir la movilización del ahorro interno, creando dislocaciones de recursos. Sobre todo, las tasas de cambio sobrevaluadas minan la rentabilidad de sectores de exportación, y en conjunción con tasas de interés negativas, inducen la fuga de capitales. Dentro de este contexto, las reservas internacionales declinarán o la deuda externa se incrementará hasta que una devaluación en el tipo de cambio sea inevitable. Si el mundo externo se torna adverso, el proceso de desequilibrio se amplifica, una crisis de balanza de pagos toma lugar pronto, se producen retrasos en los pagos de la deuda, y finalmente

---

5. FMI, "Recent Development in External Debt Restructuring", *Occasional Papers*, num. 40, octubre de 1988, p.1

6. Testimonio ante una comisión del Congreso norteamericano, en Miller, Morris, *Coping is not Enough! The international debt crisis and the roles of the World Bank and the International Monetary Fund*, E.U. Dow Jones-Irwin, 1986, p.137



un proceso de restructuración de deuda debe ponerse en marcha.<sup>7</sup>

La respuesta "adecuada" a estos desequilibrios según el FMI y el Banco Mundial es motivar políticas macroeconómicas de estabilización que involucran recortes drásticos al gasto social y a la inversión productiva, devaluaciones en el tipo de cambio, una profunda restructuración del aparato productivo -la desincorporación de empresas estatales es una exigencia particularmente incisiva-, liberalización al comercio y a la inversión extranjera, etc., acompañadas de un apoyo financiero externo "suficiente" para complementar el programa de estabilización. Con estas medidas se busca fincar un desarrollo volcado a las exportaciones, capaz de devolver al país en dificultades su crédito internacional con lo cual se crearán condiciones favorables de inserción a la economía mundial.

La aceptación de estas premisas por parte de los países deudores, en un contexto de crisis de liquidez y de recortes drásticos al financiamiento externo de la banca comercial, sentó las condiciones para el creciente poder regulatorio del FMI y del Banco Mundial sobre sus economías, desvirtuando los propósitos originales de esas instituciones pues, "si bien los países miembros están obligados a cumplir con sus disposiciones, la aplicación práctica de las mismas en la actualidad está en abierta contradicción con los fines de la institución".<sup>8</sup> Y esto es así, si se toma en cuenta que en el Convenio Constitutivo del FMI, se asienta claramente entre sus fines originales:

Infundir confianza a los países miembros, poniendo a su disposición temporalmente los recursos del Fondo, bajo las garantías adecuadas, dándoles así la oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional e internacional.<sup>9</sup>

Igualmente, entre las directrices aprobadas por el Directorio Ejecutivo del Fondo en marzo de 1979 se establece que, "el Fondo tendrá en cuenta los

7. El enfoque sobre el desequilibrio de balanza de pagos, que constituye el eje explicativo que norma la política de "ajuste estructural" del FMI, se encuentra suficientemente explicado en Bouchet, Michael H. *The Political Economy of International Debt*. Nueva York, Quorum Books, 1987. pp. 15-23.

8. Abella Armengol, op.cit. p.9

9. *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional*, lines del Fondo, inciso e)

objetivos sociales y políticos internos, las prioridades económicas y las circunstancias particulares de cada país miembro".<sup>10</sup>

Además de entrar en contradicción con los principios originales del Fondo, la condicionalidad externa se expresa no únicamente a partir de la exigencia de una serie de medidas de austeridad en el gasto público, sino que se extiende a otros aspectos macroeconómicos como es la liberalización de las exportaciones, la reprivatalización de empresas estatales, la desregulación de las legislaciones sobre inversiones extranjeras y sobre aspectos laborales, con lo cual el FMI y el Banco Mundial se colocan en posición de influir en las relaciones internas de producción y en consecuencia, de controlar virtualmente, en mayor o menor grado dependiendo del país en cuestión, la conducción de la política económica así como la orientación misma del desarrollo nacional. En el Convenio Constitutivo del Fondo, el artículo V, sección 3, inciso C, establece por ejemplo que:

El uso que un país miembro haga de los recursos del Fondo tendrá que efectuarse de conformidad con los fines del Fondo. El Fondo adoptará políticas referentes al uso de los recursos con objeto de ayudar a los países miembros a que resuelvan sus problemas de balanza de pagos de un modo que sea compatible con los fines del Fondo y que establezca garantías adecuadas para el uso temporal de los recursos.<sup>11</sup>

Con lo cual se pone de manifiesto la capacidad que tiene la institución para condicionar la conducta económica de determinado país deudor "de conformidad con los fines del Fondo". El sistema de votación por cuotas dentro del FMI, al igual que el del Banco Mundial, garantiza que los "fines del Fondo" sean los de las potencias acreedoras quienes controlan una mayoría abrumadora de los recursos disponibles; Estados Unidos por sí solo mantiene una cuota de 19% en el Fondo y de 18.5 % en el Banco Mundial.<sup>12</sup>

Las "garantías adecuadas" para el uso temporal de los recursos se refieren,

---

10. Directrices aprobadas por el Directorio Ejecutivo del FMI en marzo de 1979, (cuarta directriz).

11. Convenio Constitutivo del FMI, art. V, sección 3, inciso c.

en otras palabras, a que el ajuste se hará para favorecer en primer término el servicio de la deuda, independientemente del efecto negativo que el programa pueda tener sobre la estructura productiva y sobre las condiciones políticas, económicas y sociales del país recipiente. Esto no significa que las medidas recurridas para mantener la crisis bajo control, o el tipo de salidas temporales que suponen los arduos procesos de reestructuración, constituyen soluciones de mercado. Numerosas experiencias no sólo en Latinoamérica, demuestran que la introducción de programas de ajuste estructural bajo lineamientos monetaristas, han resultado insostenibles para cumplir con el servicio de la deuda y en general, incapaces de ofrecer una solución viable y a largo plazo para un problema de plenas características globales. El caso de México, una excepción rara en que el servicio se ha cumplido puntualmente bajo condiciones extremas, se explica no por una cabal disciplina hacia las "recomendaciones" de política económica que ofrece el FMI, sino por factores extra-mercado que se pueden sintetizar en la "relación especial" que guarda el país con los Estados Unidos en primer término, en la existencia ampliamente difundida de una economía subterránea que ha permitido amortiguar los efectos negativos de la recesión sobre el nivel de los empleos y en la capacidad que hasta el momento ha tenido el Estado mexicano para mantener bajo control las demandas de los distintos sectores de la economía.

## 2.2 LOS CRITERIOS DE EJECUCION Y LA CARTA DE INTENCION

Para garantizar el uso adecuado de los recursos del FMI se introduce la

---

12. Ver la composición de contribuciones y cuotas que define el poder de voto tanto en el FMI como en el Banco Mundial, en los Convenios Constitutivos de ambas instituciones, así como en el último incremento de cuotas aprobado en abril-mayo de 1990, pasando Japón a segundo lugar como contribuyente del Fondo después de los E.U.

exigencia de que el país recipiente adopte medidas correctivas antes de recibir los recursos del Fondo. A este mecanismo se le denomina "criterios de ejecución", el cual "tiene por objeto asegurar que podrá efectuarse un giro si la implantación de la política económica del país va por el camino previsto".<sup>13</sup> Los criterios de ejecución implican un ajuste preliminar para que el país deudor demuestre que está en condiciones de extender a solicitud del Fondo una "Carta de Intención" para formalizar un acuerdo condicionado de ajuste estructural. En la mayoría de los programas del Fondo se estipulan cuatro tipos de criterios de ejecución: 1) Tope máximo al crédito interno total; 2) Tope máximo al financiamiento del déficit presupuestario; 3) Topes a ciertas formas de endeudamiento externo; 4) Prohibición de la introducción de nuevas restricciones cambiarias y comerciales o intensificación de las ya existentes.<sup>14</sup> Sin embargo, como observa Gloria Abella Armengol, "el número y alcance de los criterios de ejecución ha sido mucho mayor que el previsto: casi el 80 por ciento de los acuerdos suscritos en el período 1983-1985 han incluido por término medio más de ocho criterios de ejecución y, en algunos casos, hasta catorce".<sup>15</sup>

Si tomamos en cuenta que los recursos del FMI han sido en verdad insuficientes para afrontar un problema de la dimensión de la deuda externa latinoamericana, la profundidad de las medidas de ajuste exigidas a esos países están fuera de toda proporción con el tipo de asistencia que han recibido a cambio. Sobre todo porque los criterios de ejecución exigen que las medidas de ajuste se pongan en marcha previamente; Ello provoca que el ajuste se realice prácticamente al principio del programa incrementando así la carga impuesta al país deudor y disminuyendo el apoyo financiero del Fondo".<sup>16</sup> 1989 fue un año particularmente severo en este sentido ya que los requerimientos del FMI para aplicar medias adicionales de austeridad y la imposibilidad de numerosos deudores para cumplirlas, hizo que sus créditos en ese año se colapsaran:

---

13. Informe del Grupo de Veinticuatro, *Boletín del FMI*, 17 agosto de 1987, p. 8.

14. Abella A. op. cit., p. 15.

15. *Boletín del FMI*, op. cit., p. 8.

16. Abella A. op. cit., p. 14.

"Solamente 3.400 millones de dólares de nuevos recursos fueron prestados".<sup>17</sup>

Aparentemente, un país deudor que enfrente dificultades de liquidez no tiene otra opción que aceptar las políticas del Fondo, ya que si se resiste a la condicionalidad automáticamente es declarado inelegible para recibir recursos tanto oficiales como privados, y al mismo tiempo, deberá afrontar un previsible descrédito ante la comunidad financiera internacional. En efecto, los criterios de ejecución deben asentarse claramente en la carta de intención como el conjunto de medidas de política económica que el país solicitante ya ha puesto en marcha con anterioridad a la firma de un acuerdo condicionado con el FMI.

La carta de intención es el documento oficial que extienden las autoridades hacendarias y el banco central del país deudor para solicitar un acuerdo formal de ajuste estructural con el FMI, a fin de obtener créditos y el aval de la institución frente a la comunidad financiera internacional.

El conjunto de criterios de ejecución asentados en esa carta, comprenden generalmente aspectos de la política monetaria y fiscal del gobierno; planes de austeridad económica con base en una reducción sustancial del gasto público y de reformas profundas a la política tributaria; un estricto control de precios y salarios, recortes al gasto social como es la eliminación de subsidios al transporte y a los servicios públicos. Además comprende aspectos macroeconómicos cruciales; una progresiva liberalización del comercio; programas sistemáticos de desincorporación de empresas estatales; modificaciones importantes a las leyes del trabajo y de inversión extranjera. En fin, los criterios de ejecución contenidos en la carta de intención implican una serie de lineamientos a seguir, cuya conjunción significa una profunda reorientación de la política económica del país deudor.

La carta de intención firmada por el gobierno mexicano en abril de 1989, dentro del proceso de restructuración de su deuda externa en el marco del Plan Brady -documento titulado "Convenio del Gobierno Mexicano con el FMI

---

17. Cypher, James. "El Banco Mundial y el endeudamiento apalancado". *Momento Económico*, núm. 47, septiembre-octubre de 1989, pp. 4-9. Conviene advertir que México individualmente absorbió un alto porcentaje de esos recursos.

(1989)".<sup>18</sup> establece la serie de criterios de ejecución puestos en práctica desde la pasada administración, así como el conjunto de medidas a que se compromete el gobierno para alcanzar tanto el acuerdo con el Fondo y el resto de sus acreedores, como los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Entre los criterios de ejecución se señalan en ese documento:

- » - Los esfuerzos hechos para reducir el gasto público, que en el periodo 1982-1988 disminuyó 10 puntos porcentuales del PIB.
- » - El proceso de liberalización comercial integral que experimentó una transición de "una economía altamente protegida en una economía abierta" al reducir drásticamente los aranceles de 100 por ciento en 1982 a 20 por ciento en 1989.
- » - Un programa de desincorporación de entidades y organismos como parte de la reforma estructural del sector público, que en 1982 participaba en la actividad económica a través de 1 155 entidades del Estado, transfiriendo al sector privado "cerca de 750 empresas en los últimos años".
- » - Los esfuerzos realizados para abatir la inflación a través de la acción concertada de los distintos sectores de la economía, en el marco del Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Finalmente se ofrece un cuadro de situación de la economía mexicana, en donde se advierte el crecimiento nulo del PNB durante los últimos 7 años; la caída en los términos de intercambio en un 35%, que se tradujo en una disminución de los ingresos nacionales por aproximadamente 40 mil millones de dólares; las transferencias al exterior que registraron un saldo promedio negativo del 6% del PNB; el clima de desconfianza e incertidumbre macroeconómica para invertir en el país y para el retorno del capital fugado; y la necesidad de diseñar una estrategia a mediano plazo "que consolide el proceso de estabilización mediante una profundización de las medidas de cambio estructural", y que comprenda una reducción del monto de la deuda y de los pagos de la misma, así como la

---

18. La Carta de intención suscrita por el gobierno de México con el Fondo Monetario Internacional en enero de 1989, ha sido publicada en *Comercio Exterior*, febrero de 1990, p.161-163 y en *El Financiero*, 12 de abril de 1989, pp. 8-9.

disponibilidad de recursos financieros del exterior en forma multianual.

La otra parte del documento, enumera el conjunto de medidas macroeconómicas a que se compromete el gobierno con la institución, muchas de las cuales están en curso actualmente. Entre los puntos más destacados se señala que "México ha aplicado políticas de cambio estructural en empresas del sector público en estricto apego a los lineamientos establecidos en la Constitución", añadiéndose en el punto 23 que "Con el objeto de consolidar los logros alcanzados, las autoridades continuarán la política de desincorporación de empresas públicas no prioritarias ni estratégicas".

Como se analiza más adelante, entre los sectores "no prioritarios ni estratégicos" que han sido objeto de condicionalidad, llámese desincorporación, se incluyen: la petroquímica, la siderurgia, la minería, las telecomunicaciones, la industria eléctrica, el turismo, la aviación, los servicios financieros, etc.

También se señala en el punto 9 del documento que la reforma fiscal iniciada en 1987, alcanzará mayor solidez con el objetivo de incrementar los ingresos fiscales a través de la reducción de la tasa impositiva y la ampliación de la base gravable. El objetivo, se asienta, es que el impuesto sobre la renta de las empresas alcancen niveles internacionales con el fin de generar incentivos para la inversión. La dificultad más grande que enfrenta esta reforma es, sin duda, la necesidad de reubicar a más de 10 millones de mexicanos agrupados en la economía informal, de modo que la ampliación de la base gravable sea efectiva. En relación a la necesidad de generar incentivos para atraer la inversión extranjera, éstos se traducen básicamente en aprovechar el costo muy deprimido del nivel internacional de la mano de obra mexicana que se ubica en 3.5 dólares al día, para el primer trimestre de 1990.

Otro punto importante, el 14, es el de la política comercial, donde se buscará explotar las ventajas comparativas del país, entre las que destaca nuevamente la mano de obra barata mencionada, comprometiéndose las autoridades mexicanas a continuar eliminando las distorsiones aún existentes y reduciendo la dispersión de los aranceles. En política cambiaria se mantiene el propósito de

continuar con la estrategia de deslizamiento o devaluación sostenida del peso frente al dolar de modo que sea "congruente con las metas de inflación y balanza de pagos del programa".

Por último se estableció la necesidad de alcanzar un acuerdo de reducción "sustancial" de la deuda externa con los acreedores, como condición para el éxito del programa y se menciona el proceso -en marcha entonces- de negociación con el Banco Mundial, el próximo acuerdo de restructuración de deuda con los acreedores del Club de París, así como el conjunto de decisiones que habrían de tomarse respecto a los bancos comerciales. Se menciona, sin embargo que:

Las autoridades mexicanas consideran que las políticas y medidas descritas en esta carta son adecuadas para lograr los objetivos del programa. No obstante, estar dispuestas a adoptar medidas adicionales si fuera necesario.<sup>19</sup>

Finalmente, el gobierno mexicano acepta la supervisión y el monitoreo por parte de funcionarios del Fondo a través de "consultas periódicas" para evaluar el avance conseguido en las metas del programa, estableciéndose un calendario para dichas consultas que se extiende hasta 1992.

Esta carta de intención, al presentar un recuento del sacrificio realizado por la sociedad mexicana para cumplir con sus compromisos crediticios, tal y como lo demuestra el esfuerzo extraordinario para llevar a cabo los criterios de ejecución exigidos por el Fondo bajo condiciones políticas y sociales extremas, expone al mismo tiempo, el poder de facto que el FMI y el Banco Mundial tienen para influir en la conducción de la política económica y para afectar profundamente el desarrollo futuro del país.

La capacidad de intervención del Fondo para imponer conductas de política económica basadas en intereses y necesidades primordialmente externos, han sido objeto de fricciones con numerosos gobiernos que se han opuesto a sus exigencias por considerar que atentan contra su soberanía nacional. Se conoce

---

19. Este punto de la Carta de intención, si se analiza cuidadosamente la evolución de la condicionalidad externa en México, revela la creciente influencia del FMI sobre las variables macroeconómicas del país. (El entrecorillado es mío)



por ejemplo que en América Latina, Argentina, Brasil, Venezuela, Perú y Honduras, se han visto obligados a romper las negociaciones con el Fondo<sup>20</sup> debido al carácter explosivo de las "recomendaciones" y a la naturaleza altamente intervencionista de los programas de ajuste estructural. Incluso México tuvo dificultades con el FMI en 1985 por no poder cumplir cabalmente con los criterios de ejecución exigidos entonces por la institución.<sup>21</sup>

Aunque no existen elementos para afirmar que lo siguiente sea el caso de México, en información ampliamente documentada acerca de las tácticas abiertas y encubiertas que practica el FMI para imponer condiciones extremas a ciertos países,<sup>22</sup> Davidson Budhoo, alto exfuncionario del Fondo, con 12 años de experiencia dentro de la institución, aseveró en 1988 en relación a las cartas de intención que la institución había extendido hasta entonces:

Nosotros -es decir, los asesores económicos del FMI- somos quienes redactamos la Carta de Intención en nombre del ministro o encargado de Hacienda del país solicitante; luego se la presentamos a él para que la firme, administramos el programa especificado en esa carta; esto incluye determinar si el país ha cumplido con el 'criterio de ejecución' que hemos estipulado y si, por lo tanto, es el elegido para que, en la fecha indicada, recoja los recursos financieros con los que nos habíamos comprometido y que otras instituciones de apoyo habían ofrecido.<sup>23</sup>

Lo que en todo caso podría concluirse es que existe una extraordinaria coincidencia de criterios de política económica entre el FMI y el gobierno mexicano, acerca de la estrategia a seguir para lograr la estabilidad y el

---

20. Conviene revisar los informes anuales del FMI, para observar el alto porcentaje de programas abortados no sólo en Latinoamérica ante la imposibilidad de cumplir con los criterios de ejecución del Fondo.

21. El sismo de septiembre de 1985 en combinación con la abrupta caída en el precio del petróleo, contribuyó a frustrar las expectativas de estabilización económica del segundo acuerdo de restructuración, sin embargo, como los hechos lo confirmaron más adelante, la extensión de nuevos créditos de emergencia por parte del Banco Mundial y del FMI -que contenían un alto grado de condicionalidad, estando dirigidos a profundizar las reformas de ajuste estructural, especialmente la liberalización comercial de México- no evitaron el acceso a una tercera restructuración en 1987.

22. Budhoo, Davidson, "Letter of Resignation from the Staff of the International Monetary Fund", 18 de mayo de 1988.

23. Ibid.

crecimiento económico. El costo del ajuste, como las propias autoridades lo reconocen, ha sido sumamente alto, sobre todo si se le compara con los recursos limitados que el Fondo le otorgó a México, no obstante haber sido la nación más favorecida por el organismo entre todos los países deudores latinoamericanos.

### **2.3 LA CONDICIONALIDAD DEL FMI Y DEL BANCO MUNDIAL; DESARROLLO, ASPECTOS CENTRALES Y CONTRADICCIONES.**

Con el surgimiento de la crisis deudora aumentó significativamente la influencia del FMI sobre la política de préstamos al Tercer Mundo. Entre 1979 y 1981 surgieron los préstamos de alta condicionalidad del Fondo, periodo en el que se generaron circunstancias en las que esta institución podría jugar un creciente papel en la regulación de las relaciones financieras internacionales entre los países en vías de desarrollo y las potencias capitalistas. Como se asienta en el primer capítulo, el número de renegociaciones multilaterales de deuda al año se incrementó extraordinariamente durante los primeros años de la explosión de la crisis deudora, colocando al FMI en el centro de las negociaciones entre los bancos y los gobiernos deudores.

Además del objetivo financiero de prevenir una suspensión generalizada de pagos, que en la primera mitad de los 80's hubiera colocado en una situación literal de quiebra a numerosos bancos, existió, desde un principio, el objetivo político fundamental de prevenir una convergencia negociadora entre los deudores. La posición vulnerable en la que se encontraba la banca comercial, contribuye a explicar el destacado papel que se asignó al FMI para coadyuvar con los países deudores al equilibrio de sus balanzas de pagos con el fin de no faltar a sus compromisos crediticios. Sin embargo, más allá de esta explicación técnica frecuentemente recurrida, el FMI jugaba un papel estratégico fundamental para dar tiempo a los bancos privados para que se organizaran y crearan fondos de reserva con el fin de reducir su exposición ante un posible incumplimiento. Al mismo tiempo, semejante organización apuntaba hacia un

fortalecimiento de su posición negociadora ante la ya evidente perspectiva de continuas reestructuraciones, como resultado de una incapacidad objetiva de pago por parte de la mayoría de los deudores latinoamericanos.

Una de las condiciones básicas y obligadas para todo trato es, a partir del surgimiento de la crisis deudora, el apego estricto al esquema de negociación "caso por caso". De ahí se desprende que uno de los objetivos políticos del Fondo, quizás el más importante, sea el promover la cohesión de los acreedores, al tiempo de mantener el aislamiento, o bien, la "disciplina" de los deudores, como afirmara el expresidente del Citicorp.

Puesto que en un contexto de aislamiento entre los deudores resultan más efectivas las medidas de coerción económica externa impuestas por los acreedores, el esquema de negociación "caso por caso" juega un papel instrumental decisivo para el ejercicio de la condicionalidad, al dar espacio al establecimiento de relaciones asimétricas en el proceso de negociación entre deudores y acreedores. Durante la década de los 80's ha cobrado cada vez mayor importancia el control de los flujos financieros hacia el Sur (incluida la retención de capitales fugados), como una forma particularmente efectiva para imponer en esos países una conducta económica basada en intereses y necesidades externos.

Ante la escasez de recursos frescos como resultado de la virtual suspensión de todo tipo de nuevo préstamo voluntario por parte de la banca comercial, los países deudores, aisladamente y enfrentando una aguda crisis de liquidez, han tenido que recurrir a las instancias multilaterales como el FMI y el Banco Mundial en busca de apoyos en un contexto de debilidad negociadora: en esa medida ha aumentado significativamente la influencia de esas instituciones sobre la conducción de la política económica de los países deudores latinoamericanos. Esta influencia creciente para mediar en las relaciones financieras entre el Norte acreedor y los países deudores, puede apreciarse en el número de intervenciones que el FMI tuvo en los procesos de reestructuración y reprogramación de deuda. Durante el cuarto de siglo que precedió a la explosión de la crisis a mediados de 1982, únicamente 24 países se habían visto involucrados en procesos de

reestructuración, es decir, un promedio de una al año cubriendo un monto total de 20 mil millones de dólares. En contraste, de 1982 a 1984, 35 países participaron en reestructuraciones de deuda por un total de 170 mil millones de dólares; solo en 1985 el total reestructurado alcanzó la cifra de 120 mil millones de dólares.<sup>24</sup> La utilización de créditos del Fondo colocó a esos países en la posición de aceptar condicionalidad total; nunca en su historia el FMI había tenido tanto poder sobre la periferia.

Sin embargo, la intervención tanto del FMI, como después la del Banco Mundial, en realidad no estaba enfocada a permitir efectivamente que los países deudores superaran la crisis estructural que desde fines de los 70's ya manifestaba graves síntomas. Sus esfuerzos estaban concentrados fundamentalmente a conseguir, mediante profundos ajustes de las economías deudoras, el retorno de préstamos e intereses de los bancos comerciales, en tanto que políticamente se buscaba prevenir una suspensión generalizada de pagos en el continente, que eventualmente hubiera podido derivar en una convergencia y en la adopción de políticas conjuntas de negociación por parte de los países deudores.

Las inyecciones de recursos que se concedieron al Fondo al principio de los 80's a instancias de las potencias acreedoras, estaban enfocadas hacia la consecución de una mayor influencia del organismo sobre los países deudores. Esto, con el fin de proteger los intereses de los bancos comerciales, ya que las sumas otorgadas al FMI por los principales contribuyentes, bajo presiones de los bancos privados, eran apenas suficientes para conseguir un cierto grado de cooperación por parte de los deudores. "Esos recursos nunca fueron concebidos para enfrentar un reto de la naturaleza y de la escala de la crisis deudora que irrumpió a mediados de 1982, y en consecuencia, fueron insuficientes".<sup>25</sup>

De otro modo no se explica porqué, después de la reunión anual del Fondo

---

24. Miller, Morris, op. cit., p.111-112.

25. Ibid., p.177,

en Seúl en 1985 (misma en que se dio a conocer el Plan Baker), se resolvió reducir los límites a los derechos de cuota de los miembros, así como los límites para asistencia bajo la facilidad de préstamos compensatorios,<sup>26</sup> acciones ambas cuyo efecto era reducir anual y progresivamente el acceso a los recursos del FMI.

A primera vista, la política de reducir la ayuda financiera en momentos de mayor necesidad resulta incomprensible. Sin embargo parece existir una explicación lógica que obedece a razones políticas fundamentales en el proceso de negociación:

Siendo que los Estados miembros tienen un 'derecho' simplemente en virtud de su membresía, el efecto de tales decisiones es el reducir el monto del financiamiento que el FMI puede otorgar incondicionalmente, al tiempo que se amplía la condicionalidad del FMI sobre una mayor proporción de sus fondos restantes disponibles.<sup>27</sup>

De este modo los países contribuyentes, en proporción a sus cuotas, pueden ganar mayor influencia a través del FMI para imponer reestructuraciones económicas acordes a sus intereses en los países recipientes de los créditos; sobre todo, cuando el Fondo ha sido comisionado para aplicar medidas severas de ajuste. Como observa Morris Miller: "El consejo que está apoyado por dinero puede ser duro. También puede extender su alcance hacia asuntos bien fuera de los aspectos macropolíticos de balanza de pagos, que han sido del dominio tradicional y asignado del FMI".<sup>28</sup> Guillermo O'Donnell confirma esta observación al advertir que: "al actuar concertadamente los bancos acreedores y otros segmentos del capital transnacional pueden aumentar mucho sus beneficios en actividades aparentemente desconectadas de la deuda externa".<sup>29</sup>

Al igual que la creciente influencia experimentada por el FMI en la década de los 80's, la política de préstamos del Banco Mundial sufrió cambios cualitativos sustanciales con el surgimiento de la crisis deudora. Desde una orientación a

---

26. Ibid. p.180

27. Ibidem.

28. Ibidem.

largo plazo, con desembolsos graduados y ajustados, los préstamos del Banco Mundial estaban dirigidos hacia programas de desarrollo económico-social en el Tercer Mundo. A principios de los 80's, el Banco comenzó a desviar importantes recursos hacia préstamos de rápido desembolso con el fin de ganar mayor influencia sobre los países que los solicitaban. De hecho, este tipo de préstamo estaba concebido para lograr una mayor condicionalidad sobre los créditos que otorgaba esa institución.<sup>30</sup>

Por ejemplo, en la primavera de 1986, bajo circunstancias extremas, México recibió del Banco la aprobación para un préstamo de rápido desembolso por mil millones de dólares; 465 se destinarían para la reconstrucción de los daños provocados por el sismo de 1985, y 500 como un préstamo de ajuste estructural. Significativamente, observa M. Miller, estos préstamos de ajuste estructural se caracterizaban por una condicionalidad más profunda y estaban más ofensivamente articulados:

El préstamo de ajuste estructural a México señala un intervencionismo sin precedentes, dirigido a inducir a México a implantar un programa de reducción de barreras a la importación y subsidios a la exportación, así como otras medidas que indican un compromiso de reformas económicas hacia una orientación de mercado.<sup>31</sup>

Este énfasis por la aplicación de reformas económicas de orientación de mercado, significa un alejamiento sustancial de la función originalmente asignada al banco de promotor del desarrollo en el Tercer Mundo y en consecuencia, advierte el alto exfuncionario de este organismo; "despierta serios cuestionamientos acerca del desplazamiento en el papel del Banco Mundial, tanto en relación al problema de la deuda a corto plazo, como acerca del mandato de desarrollo a largo plazo del Banco".<sup>32</sup>

El consejo macroeconómico incorporado a los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial, toca la esencia misma del proceso de desarrollo

---

29. O'Donnell, Guillermo. "¿Por qué Nuestros Gobiernos No Hacen lo Obvio?" *La Crisis de la Deuda Externa Latinoamericana*. Wionczek, Miguel, comp. México, Fondo de Cultura Económica, p.326.  
30. Para una explicación más detallada sobre el desplazamiento en el papel del Banco Mundial hacia una política de préstamos condicionados, consúltese Miller, M. op. cit., pp 181-204

de los países recipientes, y constituye al mismo tiempo una tendencia convergente hacia la estrategia de condicionalidad del FMI; el acercamiento entre ambas instituciones se ha acentuado progresivamente. En junio de 1989 se celebró una reunión en Berna, Suiza entre los ministros de finanzas y los banqueros centrales del Grupo de los Diez para ratificar específicamente "la manera en que el FMI y el Banco Mundial pueden coordinar sus intentos en el contexto de la estrategia deudora del Tercer Mundo".<sup>33</sup> La estrategia aludía sin duda al próximo acuerdo de restructuración con México, como lo evidencia un documento confidencial del Banco Mundial<sup>34</sup> fechado el 12 de mayo de 1989: "Extensas consultas han tenido lugar entre el personal del Fondo y del Banco en relación con la situación de México... Consultas ulteriores (serán hechas) para seguir el desempeño macroeconómico durante el periodo (del préstamo condicionado)".<sup>35</sup>

Parece relevante tomar en cuenta las circunstancias específicas que al interior de cada país deudor contribuyen a definir las formas en que opera la condicionalidad del FMI y del Banco Mundial. Es importante distinguir el hecho de que la condicionalidad no es la misma en cualquier momento o en cualquier país. Entre mayores problemas de liquidez enfrente un país deudor, más vulnerable será ante la condicionalidad externa. Como advierte James Petras en relación al carácter impositivo de los programas de ajuste del FMI:

La máxima influencia se exhibe en aquellos casos en que ciertos países han agotado los términos no condicionados de sus préstamos y tienen una enorme necesidad de refinanciamiento: entre mayor sea su dependencia previa por un financiamiento externo, mayor será su vulnerabilidad al programa de estabilización del FMI.<sup>36</sup>

A pesar de que la mayoría de los países han utilizado el crédito del Fondo, la profundidad así como la duración de los programas de ajuste varían

31. op. cit., 184.

32. ibidem.

notablemente. Por lo tanto, resulta inconducente el generalizar acerca del uso del crédito y sus efectos de un país a otro cuando las experiencias varían ampliamente. Es útil distinguir tres tipos de relación entre país deudor y FMI, recomienda Petras,<sup>37</sup> basándonos en el grado de control y regulación de la economía local por parte del FMI. Así se pueden distinguir:

1. Subordinación: control directo del FMI sobre posiciones críticas en el aparato estatal local para sostener pagos bajo condiciones de desintegración económica.
2. Convergencia y acuerdo subordinado: los programas de estabilización del FMI fueron introducidos e implantados por el Estado local y grupos empresariales, quienes comparten una perspectiva político-económica común con el FMI para superar la crisis estructural de economías relativamente desarrolladas.
3. Negociación y resistencia: el FMI negocia con el recipiente potencial, pero los términos son ya sea rechazados o modificados significativamente por el régimen, o bien como resultado de una protesta popular, que resulta en el retiro del crédito.

México, junto con Brasil y otros países entraría en la segunda categoría, ya que ambos países han aceptado créditos del FMI en respuesta a una crisis estructural, resultante en emergencias de liquidez a corto plazo. Sin embargo la duración prolongada de la crisis en estos países, junto a las profundas contradicciones político-sociales subyacentes, mismas que golpearon las bases de legitimidad de sus respectivos gobiernos, incrementaron sustancialmente la influencia del FMI al tiempo que se redujo la autonomía relativa de aquellos para controlar aspectos centrales de la política económica.

La existencia de fuentes alternas de financiamiento externo en los 70's, permitieron una autonomía sobre la utilización de los préstamos contratados, pero eventualmente contribuyeron, en combinación con otros factores de tipo

---

33. *Excelsior*, junio de 1989, secc. financiera.

34. World Bank. *Industrial Loan (México)*, mayo 12, 1989.

35. *ibid.* p. 48



estructural, a la explosión de la crisis deudora. Esta, ha empujado a los países deudores latinoamericanos a acudir al Fondo, en mayor o menor medida, en un contexto de creciente poder regulatorio del FMI. La distinción importante, advierte J. Petras, "es que esos países se han desplazado desde una posición en que habían desarrollado e implantado políticas económicas autónomamente, con limitada injerencia por parte del FMI, hacia una situación de poder compartido".<sup>36</sup>

Se puede establecer, por consiguiente, que en situaciones de crisis se produce una relación asimétrica entre el FMI y el país que suscribe programas de estabilización con éste: la necesidad de asistencia externa para cumplir con sus compromisos crediticios, trae consigo un creciente poder e influencia para el FMI y una mayor vulnerabilidad para el país deudor. Pero esta realidad no debe desviar la atención sobre un hecho básico que contribuye de manera importante a explicar, tanto el carácter mismo de la condicionalidad del Fondo, como la ausencia de un sustento explicativo plausible acerca de la efectividad de los programas de ajuste del FMI. Esto es, conforme se ha profundizado la crisis y se agotado la capacidad objetiva de pago por parte de los países deudores latinoamericanos, se ha ido generando una desconfianza creciente por parte de los bancos privados hacia la capacidad del Fondo para garantizar el retorno de sus préstamos involuntarios. Aquí conviene aclarar al respecto, que es a partir de la reticencia de los bancos privados para conceder nuevos préstamos, incluso condicionados, que la definición del FMI como catalizador de los préstamos de la banca comercial sufre cambios cualitativos importantes. Esta definición ha ido más allá de un mero entendimiento informal de que un contrato de préstamo no será firmado hasta que el país solicitante haya acordado un préstamo condicionado del FMI. Ahora, es el FMI quien demanda un grado de participación a los bancos privados para que comprometan recursos en el programa de estabilización, con el fin de que sus proyecciones contengan un mínimo de credibilidad ante el país recipiente. Michael P. Claudon, al analizar los

36. Petras, James F. *Latin America, Bankers, Generals and the Struggle for Social Justice*, E. U. Rowman & Littlefield, 1965, p. 26.

mecanismos de condicionalidad cruzada entre el Fondo y los bancos privados, observaba ya en 1985 que:

...el FMI ha dejado en claro que prestará tan sólo después de que los bancos comerciales se comprometan a expandir sus préstamos {...} el seguimiento al liderazgo del FMI por parte de los bancos ha cesado de ser una salida de mercado con a lo sumo, algo de discreto apoyo oficial. En cambio, el FMI ahora requiere del préstamo bancario directo como precondition para su inyección de crédito.<sup>37</sup>

La banca comercial, contrariamente a sus declaraciones públicas, desconfía de la efectividad de los programas del FMI e incluso, al adoptar una estrategia más agresiva para crear fondos de reserva y reducir con esto su grado de exposición contra créditos de dudoso cobro, han incluido entre éstos, créditos atados a una estricta condicionalidad impuesta por el Fondo en el país recipiente. A pesar de que la condicionalidad, dentro del marco obligado de negociación "caso por caso", tiene como objetivo generar los recursos necesarios para garantizar a los bancos el recobro de sus préstamos, incluidos los intereses. De acuerdo con el Directorio Ejecutivo del FMI,

los bancos comerciales en ocasiones han borrado o declarado pérdidas de créditos sindicados, contingentes a una condicionalidad del país hacia el Fondo o bajo la certificación por parte del FMI de que el miembro estaba capacitado para tomar prestado bajo un arreglo condicionado.<sup>38</sup>

Esta desconfianza de la banca comercial hacia la efectividad de los programas de ajuste del FMI, no se puede soslayar ya que cuatro años después, a mediados de 1989 y después del limitado acuerdo de restructuración de deuda alcanzado por México con sus acreedores privados en el marco del Plan Brady, la inconformidad de los banqueros con el FMI es notable. A pesar de su intransigencia para reconocer que un alivio a la deuda es necesario en virtud de la situación prevaleciente de años atrás en relación a los préstamos de dudoso

---

37. El análisis de Petras resulta particularmente pertinente para establecer el grado de influencia del FMI sobre las economías deudoras, ver pp. 21-38

cobro, el problema central es que para que el Plan funcione, se solicita de los bancos una extensión de nuevos préstamos al tiempo que deben soportar virtualmente la carga de la reducción.

Desde la perspectiva de los banqueros, otorgar nuevos préstamos y perdonar aunque sea parcialmente los viejos, resulta incompatible. Una vez concluida la reunión anual del FMI y del Banco Mundial, celebrada en Washington en septiembre de 1989, la insatisfacción de los banqueros se hizo evidente: "En su opinión, el Plan Brady es fatalmente defectuoso y ellos (los banqueros) se lo dijeron en términos nada inciertos al Señor Brady en un almuerzo privado celebrado en el Tesoro Norteamericano el 22 de septiembre".<sup>41</sup>

Por esta razón, la "asistencia técnica" ofrecida por el FMI a "solicitud" del país deudor, también puede interpretarse como una presión de los grandes bancos acreedores sobre la institución para que intensifique el control sobre la implantación del programa de ajuste estructural, poniendo énfasis en las operaciones de swaps, las cuales ofrecen atractivas tasas de retorno con un mínimo de riesgo, al tiempo de que se despojan de créditos, en muchos casos, declarados como pérdidas.

La desconfianza de la banca comercial hacia la eficacia del FMI como mediador en sus relaciones con los deudores, tiene un efecto negativo adicional para éstos, ya que significa a su vez, una reducción en la confianza que puede tener el FMI en cualquier predicción que haga sobre los flujos de capital privado que ingresarán a un país bajo un programa condicionado de ajuste estructural. Por eso los expertos europeos opinaban entonces acerca del Plan Brady que: "las posibilidades de un nuevo acuerdo al estilo mexicano para cualquier otro país deudor son virtualmente nulas".<sup>42</sup>

Sin una previsión clara acerca del monto de capital que ingresará para equilibrar la balanza de pagos del país receptor, el FMI se ve obligado a imponer medidas más drásticas de austeridad y ajuste estructural, de tal suerte que, para

---

38. Petras. op. cit., p.29.

poder ajustarse a la reticencia de los bancos para otorgar nuevos financiamientos, el FMI se ve presionado para imponer un programa de austeridad más severo y una estricta supervisión sobre el manejo de las variables macroeconómicas decisivas. Esto, lógicamente pone en riesgo la disposición del país deudor para apoyar el programa, puesto que además de implicar un serio cuestionamiento acerca de dónde recae el ejercicio de la soberanía, tiende a deslegitimar al régimen debido a la previsible inestabilidad política y social que habrá de generar. Así lo demuestra el número de programas de ajuste estructural abortados en Latinoamérica durante los años '80, debido a las circunstancias en extremo difíciles, si no imposibles, para cumplir con los criterios de ejecución exigidos por el Fondo.

Lo que interesa destacar de esta incierta relación entre el FMI y los bancos privados, no es la probada ineficacia de los programas de estabilización del FMI para aliviar el impacto negativo que la crisis ha tenido sobre el desarrollo latinoamericano, sino el rechazo sistemático de toda propuesta de solución que vaya más allá del enfoque caso por caso. Evidentemente, una estrategia que tiene como meta primordial salvar los intereses de los bancos para demostrar a éstos que el FMI cumple cabalmente con la misión que se le encomendó, difícilmente puede responder al objetivo de recuperación económica de los países deudores. De hecho, la forma más común de monitoreo y evaluación de los préstamos de ajuste estructural, no mide el impacto económico del programa sobre el país deudor, más bien se enfoca en el grado en que las políticas del ajuste estructural son implantadas y las condiciones cumplidas. James Cypher opina al respecto que:

El Banco Mundial (al igual que el FMI) simplemente carece de un argumento coherente que demuestre lo que quiere creer -que el poner los precios en orden generará un programa sistemático de desarrollo mediante un crecimiento volcado a las exportaciones.<sup>39</sup>

---

39. Claudon, Michael p. *World Debt Crisis, International Lending on Trial*, E. U., Ballinger Publishing Co. 1986. p. 138.

40. *ibid*, p. 136.

No obstante lo anterior, el alcance de las recomendaciones de política económica, contenidas en la condicionalidad de los préstamos de ajuste estructural, cruzan prácticamente todo el aparato económico de los países deudores hasta alcanzar un auténtico carácter de coerción política. En particular, al igual que toda política de sustitución de importaciones, las empresas estatales son atacadas. Como observa J. Cypher: "Las empresas estatales han de ser privatizadas siempre que sea posible, incluso si eso significa la venta de activos, ya sea a las firmas transnacionales o al mismo Banco Mundial".<sup>41</sup>

Una de las conclusiones que podría rescatarse a partir del examen de estas prácticas es que, ante la imposibilidad del cobro, la deuda se ha transformado en un poderoso instrumento de coerción político-económica, utilizado por las instituciones financieras multilaterales y los grandes bancos acreedores, para expandir sus operaciones internacionales mediante la articulación del control del capital financiero internacional con el de las fases productiva y de circulación de mercancías; condicionalidad desde esta perspectiva, significa forzar la liberalización de sectores y recursos clave en las economías deudoras a la penetración corporativa de las empresas transnacionales, estrechamente vinculadas a los bancos. Esto es particularmente cierto desde la perspectiva amplia del sistema internacional que tiende a definirse cada vez más claramente como uno multipolar, caracterizado por la agrupación de grandes unidades o bloques económicos de desarrollo en creciente competencia.

La consecución de ese objetivo ha convertido al fin último de corregir los desequilibrios de balanza de pagos, en el eje de la discusión teórica que ataca toda política industrial de sustitución de importaciones, considerándola una distorsión económica que conduce a una crisis de balanza de pagos. En esa medida, tanto el FMI como el Banco Mundial se oponen a la construcción de un aparato productivo nacional autónomo, al negar el acceso a créditos que conduzcan hacia una reducción de la dependencia financiera y tecnológica externa para los países deudores; el proceso mismo de la negociación y las

---

41. The Economist, 30 de septiembre de 1989, p.82.

42. *ibid.*, p.83.

condiciones atadas a ésta, cancelan de antemano la posibilidad de aspirar a un desarrollo verdaderamente autónomo. J. Cypher, llama la atención sobre el carácter condicionado de la política de préstamos del Banco Mundial al señalar que:

Aparte de utilizar a la Corporación Financiera Internacional para fomentar la inversión extranjera directa en la periferia, el Banco Mundial ha utilizado consistentemente el 'no préstamo estratégico' para rehusar fondos al Estado que busque desarrollar una base industrial nacional cohesiva. Así, naciones que buscan alterar el 'clima de inversión' al forzar al capital internacional a cumplir ciertas metas del proyecto de industrialización de la burguesía nacional, generalmente han encontrado que los fondos les son retenidos, no simplemente para la industria, sino para la economía en general.<sup>45</sup>

Esta situación de bloqueo a todos los proyectos industriales nacionales, particularmente utilizada para frenar el desarrollo de empresas estatales, pero que también se extiende al sector privado en aquellos casos en que la burguesía nacional busca evitar un desarrollo subsidiario al capital transnacional, constituye evidentemente un obstáculo adicional para superar la dependencia externa. Desde un punto de vista estrictamente político, la política de "no préstamo estratégico" es junto a la política disuasiva de sanciones y pagos laterales, una forma particularmente efectiva de coerción económica para que determinado Estado siga un curso de acción acorde con la estrategia de penetración corporativa de los acreedores. Sobre todo en esta fase del desarrollo capitalista mundial, en que el carácter específico de la dependencia es definido principalmente por los lazos tecnológico-industriales y financieros establecidos entre las potencias industrializadas y la periferia. Esto a pesar de la existencia de nuevos polos de desarrollo económico en el mundo. J. Stuart Olson, observa al respecto que la coerción económica ha ido adquiriendo formas más sutiles y complejas como es la transferencia internacional de tecnología, financiera, y de inversión, ya que, "El nuestro, es un mundo escaso de capital y técnica, con una aguda competencia entre los países en desarrollo por lo que esté disponible".<sup>46</sup>

---

43. Cypher, James M. "The Crisis and the Restructuring of Capitalism in the Periphery", *Research in Political Economy*, mimeog. California State University. 1988, p 33.

## 2.4 CONTENIDO DE LA CONDICIONALIDAD EXTERNA EN MEXICO EN EL MARCO DEL PLAN BRADY.

México, al suscribir la última carta de intención con el FMI en abril de 1989 y más adelante, en los acuerdos con el Banco Mundial para el otorgamiento de préstamos de ajuste estructural, acciones éstas que se inscriben en el marco del Plan Brady, reduce sensiblemente la capacidad del Estado para dirigir sectores considerados como estratégicos dentro de su economía. En marzo de 1989, una vez firmada la carta de intención con el FMI y en pleno proceso de restructuración de la deuda mexicana, se informó en un documento confidencial<sup>47</sup> de las condiciones que definía el Banco Mundial, y que debe cumplir la economía mexicana para obtener créditos, aval y apoyos financieros de dicho organismo:

El programa económico exigido por el Banco Mundial al gobierno mexicano establece una condicionalidad sin precedentes para la política económica que incluye desde aspectos macroeconómicos hasta cuestiones relacionadas con la regulación bancaria e incluso asuntos internos de la administración pública.<sup>48</sup>

Se establece en el documento en un tono impositivo que fija condiciones extremadamente severas para México, un compromiso de la actual administración para "no dar marcha atrás" y mantener el proceso de liberalización comercial, así como llevar a cabo una reducción adicional de las barreras no arancelarias que aún subsisten. Más concretamente, el documento confidencial fija al país los siguientes lineamientos a seguir:

- » *Eliminación de subsidios a los bienes y servicios.*
- » *Reprivatización de las empresas estatales que no sean eficaces y productivas.*
- » *Reducción de los costos de los programas sociales.*
- » *Liberalización del comercio exterior.*

---

44. *ibid.* pp.31-32.

- » *Establecimiento de un sistema de precios consistente con los niveles internacionales.*
- » *Eliminación de regulaciones innecesarias a la intermediación financiera (reprivatización bancaria).*
- » *Reordenamiento de incentivos y prioridades a la inversión privada.*
- » *Eliminación de restricciones a la inversión extranjera.*

Además de plantearse el compromiso de liberalizar los servicios financieros, profundizar más la apertura comercial, reducir el papel de las empresas estatales en la economía y aumentar la disciplina presupuestaria, se acepta la supervisión y el monitoreo de la política económica por parte de funcionarios del Banco Mundial, lo cual constituye un desplazamiento notable desde una posición de autonomía en la toma de decisiones del Estado hacia una situación de poder compartido con los acreedores externos. La aceptación de la condicionalidad de los acreedores por parte del gobierno mexicano, toca puntos sensibles del aparato productivo y de los recursos nacionales, como en el caso de la banca y las finanzas, la industria eléctrica, las telecomunicaciones, la minería, el turismo, la siderurgia y la petroquímica.

El siguiente análisis no pretende hacer un recuento exhaustivo ni un examen pormenorizado de todos los sectores de la economía sujetos a condicionalidad. Sin embargo, la selección de algunos casos permite presentar un cuadro de situación de la realidad económica actual del país, en relación al problema de la deuda externa. Baste señalar, que entre las empresas paraestatales que están en proceso de venta se encuentran afianzadoras, aseguradoras, arrendadoras, agroindustriales, ingenios, astilleros, servicios para la aeronavegación, alimentos básicos (CONASUPO), empacadoras de productos pesqueros, compañías navieras y de transportes, gasolineras, fábricas de camiones y motores, de tractores, acerías, mineras, empresas turísticas, gaseras y petroquímicas.<sup>49</sup>

En el último ramo mencionado, por ejemplo, la liberalización de sectores clave de la petroquímica básica, ahora secundaria y de la cual se afirma ha sido

---

45. *ibid.* p.23.

46. Stuart Olson, Richard, "Economic Coercion in World Politics". *World Politics*, vol. XXXI, núm. 4,



la rama más dinámica de la industria y un sector estratégico en virtud de su alto nivel de integración con el resto de la actividad productiva, especialmente en la industria de la transformación, se ofrece una concesión extraordinaria si se atiende al papel estratégico que esta industria ha desempeñado en los últimas décadas para el desarrollo del país: "prácticamente no existe actividad económica en la que los productos de la petroquímica no sean materia prima indispensable".<sup>50</sup>

Con la reclasificación de 14 petroquímicos básicos se abren las puertas para que los gigantes mundiales de esta actividad exploten y controlen en su totalidad aspectos centrales de la economía nacional. Entre los consorcios transnacionales en negociaciones con las autoridades para ampliar sus operaciones de explotación, producción y comercialización de estos insumos estratégicos dentro y fuera del país, están representadas por parte del capital norteamericano Dupont de Nemours, Monsanto Co., Amoco, Celanese Corp., Phillips Petroleum y Union Carbide; entre las alemanas están Basf A. G., Bayer A. G., Hoechst A. G.; también están representados los capitales ingles y francés con Petrofina y con Rhone Poulenc y C. F. Chemie, respectivamente; entre las japonesas destaca Mitsubishi.<sup>51</sup> Es decir, los principales acreedores del país están representados.

No requiere mayor esfuerzo de análisis el establecer la relación directa de esta crucial desincorporación con la última restructuración de la deuda externa mexicana, ya que los principales acreedores del país, incluidos sus gobiernos, comparten amplios intereses con estas corporaciones, lo cual parece confirmar la tesis de que los préstamos internacionales sirven como instrumento de presión negociadora para arrancar concesiones que exceden el ámbito de lo estrictamente convenido en los contratos de crédito.

El tipo de desregulación puesto en práctica en México busca crear condiciones favorables, o en otras palabras, el perseguido clima de confianza de

tal forma que "las empresas transnacionales fortalezcan su presencia en México y se sitúen en posición de controlar gran parte de la actividad económica del país".<sup>52</sup> El mismo informe destaca que tan abrumador se preve que sea el control de las transnacionales en esta rama económica, que la propia embajada de los Estados Unidos en México expresa su preocupación acerca del reto que la industria mexicana enfrenta con la globalización de su industria petroquímica, "si ésta es crecientemente controlada por las grandes firmas transnacionales, que por otra parte, muestran renuencias a transferir su tecnología".<sup>53</sup>

No deja de llamar la atención el hecho de que la representación oficial del país que mayores intereses geopolíticos y económicos tiene en México, el más ferviente partidario de la desincorporación de empresas estatales aquí, advierta sin evasivas que semejante concesión al capital transnacional reduce sensiblemente la capacidad del Estado mexicano para controlar recursos clave para su desarrollo tecnológico e industrial. Esto último, es el telón diplomático donde se pretende ocultar la inconformidad norteamericana, pero cuyo sentido real debe contemplarse desde la perspectiva global de la competencia corporativa internacional por controlar mercados entre las potencias industrializadas.

Otro caso de máxima prioridad para el desarrollo industrial de México es el sector eléctrico. Bajo explicaciones centradas en su incapacidad financiera para atender la demanda de crecimiento de la industria nacional, este sector, señalado por la Constitución de la República en sus artículos 27 y 28 como estratégico para la Nación, el gobierno cede a la condicionalidad externa al acceder a una restructuración profunda de esta industria.<sup>54</sup> Acorde con la estrategia de los acreedores, esta restructuración sigue los lineamientos de reducir la participación estatal en la economía para abrirla a la inversión privada, tanto nacional como extranjera.

El procedimiento mediante el cual se daría dicha restructuración de la

---

47. *El Financiero*, 14 de marzo de 1989 p. 14 Las condiciones exigidas a México por parte del Banco Mundial en el documento aludido, encuentran verificación en el préstamo por 500 millones de dólares (Industrial Loan) concedido por el Banco en mayo del mismo año.  
48. *ibidem*.

industria eléctrica sería, como se estableció a fines de 1989, "la entrega a concurso al capital privado de las grandes plantas generadoras, que es el rubro que requiere la mayor inversión en el sector eléctrico". Se advierte en el documento que "se plantea así el riesgo inminente de que el capital privado, nacional o extranjero, llegue a convertirse en el elemento dominante de la industria eléctrica".<sup>55</sup>

La puesta en concurso de las grandes obras se ofrecerá bajo contratos en paquete, modalidad conocida como "llave en mano" y que comprende el diseño, fabricación, construcción, montaje, pruebas y puesta en operación comercial por cuenta del contratista. Pero además, se informa que, "se pretende entregarles adicionalmente el mantenimiento mayor y la operación definitiva de las mismas, como 'garantía' ante una eventual incapacidad de pago de CFE".<sup>56</sup> Asimismo, se prevé la desaparición de algunas áreas clave de CFE como son las de Ingeniería y Diseño de Centrales y la de Construcción, con lo que se iniciaría "el desmantelamiento de una infraestructura técnica y operativa desarrollada durante los últimos lustros en el sector eléctrico", y que ha permitido, pese a fallas administrativas y corrupción, "un mejor aprovechamiento y desarrollo de la tecnología disponible, así como una mayor integración de la parte nacional en los grandes proyectos eléctricos, con la consiguiente reducción de costos y ahorros de divisas".<sup>57</sup>

Para septiembre de 1989, ya se ofertaba en concurso la obra de las unidades 3 y 4 en paquete "llave en mano". El contrato estaba siendo asumido entonces por las grandes transnacionales Alstom o Mitsubishi con el sistema BOT (Building-Operation-Transfer), con el cual "la operación quedaría en manos de estas empresas hasta que CFE 'cubra' el costo de la planta". Esto, junto al mantenimiento privado a las centrales, alertaba el informe, "contraviene tanto el Contrato Colectivo de Trabajo del SUTERM, el artículo 22 de la Ley de Servicios Públicos de energía eléctrica y, por supuesto, la propia Constitución". Además,

---

49. *El Financiero*, 19 de febrero de 1990, p. 14.

de la ilegalidad del procedimiento, cabría agregar lo antieconómico de esta solución ya que se establece que "las unidades 1 y 2 de Tuxpan construidas por CFE costaron 880 mil millones de pesos; la cotización más baja de las compañías extranjeras mencionadas para las unidades 3 y 4 alcanzan 1 billón 80 mil millones de pesos. Es decir, 200 mil millones de pesos más cara".<sup>50</sup> Finalmente, el reporte señala que como en este caso se encuentran los proyectos Topolobampo II, Lázaro Cárdenas unidades 3 y 4, Carbón II unidades 3 y 4, Aguamilpa, Chilapan y Temascal entre otros.

Después de años de abusos administrativos, ineficiencias burocráticas, sindicalismos antidemocráticos y corrupción generalizada en el sector paraestatal, la industria eléctrica al igual que la petroquímica, ha sido objeto de los arreglos condicionados con la banca internacional, al generarse condiciones para justificar una política de desincorporación que, bajo el discurso de la racionalización de la productividad y del Estado "moderno", parece evadir responsabilidades negando la capacidad propia para sacar adelante un auténtico programa nacional de desarrollo. Es decir, la necesidad de erradicar ineficiencias y corrupciones en el sector público -que hace tiempo que habría de haberse hecho por iniciativa gubernamental, no bajo el inevitable peso de las presiones del exterior- y la conveniencia de eliminar sindicalismos monopólicos que ciertamente han constituido un verdadero lastre para la productividad del país, se han convertido, al amparo de una desinversión sistemática de la planta productiva en los últimos años, en razones poderosas para justificar la transferencia al control extranjero de importantes industrias. Sobre todo porque las enormes transferencias de recursos al exterior y la reducción en el grado de legitimidad política interna con motivo de la crisis, lamentablemente colocaron al gobierno en una posición de vulnerabilidad negociadora en que la asistencia externa, y de manera especial el apoyo del gobierno norteamericano, se han convertido en factores cruciales para mantener el proceso político y económico bajo control. Los acreedores han logrado capitalizar la coyuntura a su favor

---

50. *El Financiero*, 23 de agosto de 1989, p. 28

51. *ibidem*.

extrayendo concesiones sin precedentes a cambio de un alivio muy marginal del monto global de la deuda externa mexicana.

En el caso del sistema bancario nacional, la condicionalidad impuesta por el FMI pero especialmente por el Banco Mundial, es particularmente agresiva. Parece inminente una liberalización de los servicios financieros del país al capital extranjero en virtud de las presiones ejercidas por esas instituciones sobre el gobierno, durante todo el largo y penoso proceso de restructuración de la deuda externa. Una investigación acreditada realizada a principios de 1989, presumía que "la apertura financiera del país podría efectuarse en el muy corto plazo como resultado de la nueva reglamentación sobre inversión extranjera directa y de las implicaciones de las fórmulas de reducción del pasivo que se negocian con los acreedores",<sup>59</sup> sin embargo, lo que parecía una simple conjetura ha ido más allá del pronóstico al anunciarse en mayo de 1990 la posibilidad de que el capital extranjero pueda participar en el sistema bancario nacional hasta con un 38 por ciento de las acciones. Antes, en la reunión binacional México-Estados Unidos de mediados de 1988, la delegación norteamericana, vale señalarlo, había insistido en abordar el tema de la apertura financiera del país, lo que llevó al entonces secretario de Hacienda de México a declarar: "Al respecto, México no tiene nada que hablar. Si los estadounidenses desean hablar del tema, pueden hacer contacto con el subsecretario Ortiz".<sup>60</sup> No parecería incorrecto presumir entonces, que la reprivatización bancaria y la posibilidad de que el capital extranjero controle parte importante del sistema bancario nacional, sean resultado directo de las condiciones exigidas a México con motivo del último acuerdo de restructuración de la deuda externa.

El reporte de 1989 afirmaba entonces que la apertura financiera "ya opera de facto" y que instituciones financieras como Citibank, Chasse Manhattan Bank, Bank of America, Morgan Guaranty Trust, Continental, Merrill Lynch, Paribas, Midland Bank y otros (todos ellos entre los más importantes acreedores privados

---

52. *ibidem*.

53. *Journal of Commerce*, 10 de mayo de 1989.

54. *La Jornada*, 27 de septiembre de 1989, p.16.

de México), "mantienen ya una actitud agresiva que ha generado preocupación entre las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, así como la mayor parte de los bancos nacionalizados".<sup>61</sup>

Esta reacción, no obstante el neoliberalismo del cual son partidarios los actores preocupados, es perfectamente natural si se toma en cuenta que bajo condiciones irregulares, según las estimaciones hacendarias extraoficiales de entonces "los servicios financieros extranjeros en México manejan cerca del 5 por ciento de los casi 130 billones de pesos que hay en el sistema financiero".<sup>62</sup> Pero además desde el punto de vista de las autoridades, "estas operaciones se encuentran en el límite de la legalidad", ya que "una creciente participación de los intermediarios del exterior sin apertura es el peor de los mundos: hacen lo que les da la gana sin que existan mecanismos efectivos de regulación".<sup>63</sup> Ante estas irregularidades en que los bancos extranjeros fortalecen sus carteras a través de sus representantes en México, mediante operaciones extrabursátiles como restructuración y venta de empresas, renegociación de pasivos foráneos, inversión de capital en empresas y otras transacciones sofisticadas, "la solución lógica de acuerdo con las autoridades hacendarias", se inforaba en agosto de 1989, "es la liberalización al exterior de las actividades financieras del país".<sup>64</sup>

La solución encaja de manera clara con las recomendaciones del Banco Mundial, asentadas en el acuerdo suscrito por México con la institución, con miras a la última restructuración de su deuda externa, en donde el Banco define las condiciones que debe cumplir la economía mexicana para obtener créditos, aval y apoyos financieros de ese organismo.

En el documento elaborado en un "tono impositivo" no sólo se plantea el establecimiento de compromisos específicos sino además se solicita la elaboración de programas de acción que garanticen el cumplimiento de los acuerdos:

---

55. *ibidem*.

56. *ibidem*.

57. *ibidem*.

El Banco Mundial acuerda con el gobierno hacer que los bancos comerciales respondan sólo a las fuerzas del mercado y que no sean presionados para prestar al propio gobierno federal o a cualquier otro sector". En concreto, se exige entre otros muchos puntos, que para el 1o. de noviembre de 1989, "esos préstamos deberán reducirse en 50% y a partir de 1990 su eliminación total". Además, el Banco Mundial exige "la eliminación de cajones específicos para que los bancos comerciales otorguen créditos para vivienda y otros segmentos favorecidos de la economía y los distintos programas de desarrollo".<sup>55</sup>

Se plantea además una revisión del papel de los bancos de fomento, que contempla en especial una desviación de las operaciones financieras originales de Nafinsa, Bancomext y Banobras y la restructuración de Banrural y de Anagsa. Con esto, el Banco Mundial confía en que una gradual liberalización de los controles no comprometerá el éxito del programa de estabilización, por lo que se propone "la conveniencia de una total liberalización de los controles sobre el tipo de cambio, que es el 'ancla nominal' más importante del programa de ajuste".

Esta enorme influencia del Banco Mundial sobre México para dirigir aspectos macroeconómicos clave, se explica en gran parte por la creciente participación de este organismo en los acuerdos de restructuración de deuda mexicana y por la cantidad de créditos que ha otorgado al país. Con el último acuerdo de restructuración en que el Banco Mundial aportó más de 2 mil millones de dólares para el fondo de garantías que exigía la operación, la deuda de México con el Banco asciende actualmente a más de 8 mil millones de dólares, por lo que individualmente es su principal acreedor. Puede mencionarse además que el paquete crediticio aprobado por el Banco Mundial a México, es el más alto otorgado por este organismo para un programa de restructuración de adeudos, y forma parte del proyecto crediticio de 6 300 millones de dólares destinados por esa institución a México en el periodo 1989-1991.<sup>56</sup>

Si se vincula la liberalización del sector financiero con aquéllas de las ramas industriales, es indiscutible que el capital transnacional se coloca

---

56. *ibidem*.

progresivamente en una posición de poder tal dentro de la economía mexicana, que le permitirá incluso orientar los flujos de inversión hacia aquellos sectores que resulten en un beneficio directo para sus intereses, con lo cual, se puede admitir que el programa económico modernizador de la presente administración no está centrado fundamentalmente en resolver las apremiantes necesidades de bienestar social del país.

Entre los efectos probables que tendrá la puesta en marcha de este programa del Banco Mundial, el cual es articulado con el se suscribió con el FMI en abril de 1989, se producirá un mayor poder regulatorio de esas instituciones y los bancos extranjeros sobre la captación del ahorro doméstico y en consecuencia sobre la orientación de los flujos de inversión. lo que sumado a la drástica reducción del gasto público, indudablemente limitará el monto de recursos destinados a proyectos de desarrollo, así como la distribución de los beneficios sociales resultantes. Como advierte John Saxe Fernández, "la aceptación de la 'condicionalidad de los acreedores' ha tenido un efecto notable por lo que se refiere al ejercicio de la soberanía nacional: centrar las decisiones macroeconómicas en criterios y necesidades externas";<sup>67</sup> no obstante se afirma que el programa de privatización emprendido por el gobierno busque concentrar sus escasos recursos en las áreas de mayor prioridad.

El argumento oficial frecuentemente escuchado, de que un Estado menos interventor en la economía es, en las condiciones actuales, un Estado más justo, se sustenta en la idea de que los recursos liberados como resultado de la venta de las empresas públicas pueden ser canalizados para resolver los urgentes problemas sociales de los sectores menos favorecidos. Lo más criticable de esta presunción es de dónde provendrán los recursos para dar mantenimiento y para sostener la operación de hospitales, escuelas y otro tipo de beneficios sociales, una vez agotados los recursos iniciales; si bien, la desincorporación de más de 700 empresas públicas durante la pasada administración era plenamente justificable en el caso de aquellas que no aportaban un beneficio social evidente,

---

59. *El Financiero*, 3 de marzo de 1989, p.19.



o que tendían a entorpecer el sano desarrollo de algunas actividades económicas entorpeciendo al mismo tiempo la labor estatal en áreas de claro interés público, su venta -y esto hay que subrayarlo- en nada ha mejorado las condiciones generales de vida de la población. Sin embargo, como se ha analizado hasta ahora, el gobierno "se ha visto obligado" a incluir en la lista a sectores de incuestionable valor estratégico para el desarrollo futuro del país.

El hecho de que algunos gobiernos latinoamericanos incurran en políticas económicas que resultan altamente impopulares, podría explicarse a partir de las expectativas que ellos tienen de alcanzar una recuperación a mediano plazo que les permita remontar el deterioro de sus bases de apoyo político, logrando al mismo tiempo un grado de estabilidad económica suficiente para emprender un crecimiento sostenido sobre base sólidas. Esta concepción del problema obliga a los gobiernos deudores a conceder una alta prioridad a sus relaciones con los acreedores externos, lo que se traduce en la aceptación de una condicionalidad ostensible. Como explica Robert Kaufman:

Esos gobiernos están bajo presiones intensas para llegar a fórmulas satisfactorias de arreglo sobre sus deudas -satisfactorias, esto es, para los bancos y las agencias de crédito que controlan el acceso a los mercados financieros internacionales. La pérdida de ese acceso amenazaría flujos comerciales y de capital vitales, y por esta razón virtualmente todo gobierno latinoamericano ha otorgado una alta prioridad al cumplimiento de sus obligaciones externas.<sup>65</sup>

Es claro que la puesta en práctica de una profunda condicionalidad, tiende a dificultar sensiblemente la capacidad del gobierno deudor para responder a las demandas de su población, puesto que el precio a pagar por la asistencia externa, en un contexto de crisis de liquidez, frecuentemente ha implicado medidas de estabilización políticamente peligrosas (devaluaciones, deterioro del poder adquisitivo, restricciones al gasto público y al crédito interno, etc.), acciones que generalmente despiertan una fuerte oposición de los grandes sectores de la

60. *El Financiero*, 23 de agosto de 1989, p.14.

economía. Semejantes decisiones tienden a acentuar el carácter político de la deuda, sobre todo cuando la condicionalidad externa adquiere formas de virtual coerción económica, obligando a numerosos gobiernos deudores a hacer pasar como iniciativas propias las condiciones del FMI y del Banco Mundial a fin de salvar su credibilidad de actuación soberana ante la opinión pública interna. Lo más delicado de esta situación es que no existe evidencia histórica significativa o digna de crédito acerca de los efectos estructurales positivos derivados de los programas de ajuste del FMI:

Los programas del FMI han tenido dificultad en alcanzar sus metas de estabilización, ya no se diga efectos positivos sobre el desarrollo {...} En consecuencia, incluso en términos monetaristas, no puede decirse que las políticas del FMI hayan mejorado positivamente la situación económica del país recipiente o liberalizado el comercio mundial.<sup>69</sup>

La depresión severa de los salarios, el ingreso, el empleo, el crédito y las importaciones que traen consigo los programas del Fondo, acentúan la polarización social y aumentan la posibilidad de conflicto social y de represión. Venezuela es el ejemplo más reciente de lo anterior. En opinión de Petras, los acuerdos del FMI "juegan un papel importante en deslegitimar regímenes electos e incrementar el nivel de coerción, al tiempo que debilitan el proceso de consenso nacional y la posibilidad de perseguir políticas redistributivas".<sup>70</sup>

Ejemplo de lo anterior, en México lo constituye la nueva política de gasto social. En esta materia y en referencia al deficiente efecto distributivo de la política económica como resultado de la reducción progresiva de la actividad estatal en la economía, puede mencionarse el convenio crediticio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) con el Banco Mundial en febrero de 1988, bajo el rubro de Acuerdo de Préstamo Sectorial que comprende un desembolso por 300 millones de dólares, habiéndose comprometido el gobierno entre otras cláusulas "a cerrar o reubicar 500 tiendas operadas de Conasupo y liquidar varias de sus filiales", lo mismo que "el abandono por parte del Estado

---

61. *El Financiero*, 30 de agosto de 1989, p.8

62. *El Financiero*, 14 de marzo de 1989, p.14..

de su papel regulador de precios de cultivos básicos".<sup>71</sup> Lo anterior, se establece en el convenio, se realizará junto al compromiso de vender empresas paraestatales del sector agropecuario e ingenios a la iniciativa privada. El acuerdo señala además, que deberán cerrarse 15 empresas paraestatales relacionadas con esas actividades y que la distribución de fertilizantes pase al sector privado. Se asienta en el documento que el gobierno acepta que "no se impondrán restricciones cualitativas a las exportaciones por motivos de abastecimiento del mercado interno".<sup>72</sup>

El carácter condicionado de este arreglo se identifica fácilmente al establecerse que el Banco Mundial "podrá dar por terminado el préstamo si el gobierno mexicano no demuestra, 'a satisfacción del primero', que su política macroeconómica está acorde con las condiciones del crédito concedido".<sup>73</sup>

Otro aspecto que ocupa un papel destacado en el ejercicio de la condicionalidad externa impuesta a México, es la reapertura de operaciones de swaps anunciada en octubre de 1989 y cuyo nuevo esquema y reglamento publicó el gobierno en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1990, una vez formalizada en Nueva York la operación de intercambio de deuda vieja por bonos cupón cero del Tesoro norteamericano, la cual cierra el último proceso de restructuración de la deuda externa mexicana.

Se establece en el nuevo reglamento que la reapertura de las operaciones de canje de deuda por inversión se realizarán por un monto de 3 500 millones de dólares en los próximos cuatro años y que "estarán enfocadas sólo a la privatización de empresas paraestatales y a la inversión de 'ciertas' obras de infraestructura".<sup>74</sup>

La razón probable por la cual se reabrió este tipo de operaciones, que han sido consideradas de años atrás como perniciosas para la economía debido al efecto inflacionario y a los desajustes macroeconómicos que generan, se localiza en el alcance limitado del último acuerdo de restructuración de la deuda externa,

63. *ibidem*.

64. *ibidem*.

el cual no modifica significativamente la situación precaria de liquidez que afronta el gobierno, ni tampoco la calidad de México como exportador neto de capitales. Ya el secretario de Hacienda Pedro Aspe, durante la trigésima reunión anual del BID en Amsterdam Holanda en 1989, se había opuesto firmemente a las fuertes presiones de los acreedores del país en el sentido de que se reabrieran los swaps, señalando que dichas operaciones de realizarse con emisión de moneda nacional por parte del Banco de México, "el resultado sería un presión inflacionaria adicional o la pérdida de reservas internacionales, y si se obtienen en el mercado mediante la emisión de deuda pública interna, el resultado es una presión al alza en las tasas de interés internas y el desplazamiento de otras inversiones que podrían haberse realizado de no haber elevado los réditos domésticos". Además "el costo fiscal de los swaps", alegaba entonces el secretario Aspe ante los banqueros, "es importante ya que de facto se intercambia deuda externa a costo internacional por deuda interna, cuyo costo es típicamente superior, aumentando así el déficit operacional".<sup>75</sup>

No deja de llamar la atención que se acceda a reabrir este tipo de operaciones, una vez que habían sido canceladas por el propio gobierno. El argumento oficial esgrimido en favor de la reapertura de los swaps es, que el nuevo programa incorpora elementos más flexibles, es decir lo limita a la compra de empresas paraestatales, restringiendo su utilización entre los interesados en una cantidad como máximo equivalente al 50% de la oferta global, o sea la mitad del valor de la adquisición. Además, se integra un comité intersecretarial, representado por la SHCP, SECOFI, SPP, SEMIP, así como la Contraloría y el Banco de México, de modo que sean las entidades las que aprueben la elegibilidad de un proyecto y supervisen que éste se lleve a cabo.<sup>76</sup> De este modo, al asegurarse que no se da el swap a una operación que pudo haberse realizado en ausencia del estímulo fiscal y cuyo alcance y dimensión es regulada por la entidad competente en la materia, se estima que podrán suprimirse las distorsiones macroeconómicas que conlleva la operación.

---

65. *ibidem*, p. 15

66. *El Financiero*, 31 de enero de 1990, p. 12.

Sin embargo, de acuerdo con un extenso análisis sobre el tema del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP),<sup>77</sup> los swaps que se impulsarán otra vez en México presentan varias desventajas: generan presión inflacionaria y pérdida de reservas internacionales, provocan alza en las tasas de interés y el desplazamiento de inversiones, aumentan el déficit fiscal al intercambiarse deuda externa por interna, significan un subsidio a la inversión extranjera y discriminan a los inversionistas nacionales.

El persistir en este tipo de operaciones perniciosas para la economía, también puede explicarse como una respuesta de último recurso por parte del gobierno frente al bajo nivel de la inversión extranjera directa en México, la cual registró un descenso significativo en 1989, ya que cayó a 1 337 millones de dólares hasta el tercer trimestre, frente a 2 410 millones de dólares en 1988,<sup>78</sup> apesar de haber sido considerada como uno de los beneficios indirectos más importantes del acuerdo de restructuración. Cabe agregar que la mayor parte de estos recursos se han concentrado en el sector manufacturero y de servicios (más de 90 por ciento), así como las actividades más rentables de nuestra economía<sup>79</sup> y en consecuencia, su aporte al desarrollo de la infraestructura nacional es limitado. Por ejemplo, entre 1987 y 1988, que fueron los años en que se dio el máximo nivel de inversión extranjera directa en el país durante los años '80, registrándose 2 910 y 2 410 millones de dólares respectivamente, los swaps representaron más del 50% de la inversión total.<sup>80</sup> Una vez suspendido el esquema, la inversión directa cayó a 1 500 millones de dólares aproximadamente, lo que pone de manifiesto el papel central que los swaps juegan para atraer inversión extranjera directa en México, dado que otros mercados más dinámicos como es el caso del Sureste asiático, ofrecen condiciones más favorables para la inversión extranjera al presentar altas tasas de crecimiento económico, bajos niveles de inflación, así como mano de obra

---

67. "Soberanía Debilitada". *Excelsior*, 31 de octubre de 1989, p.7

barata y calificada.

De ahí que se afirme por ejemplo que, en términos generales, "la inversión extranjera en nuestro país ha reaccionado en forma directamente proporcional a la tasa de crecimiento de nuestra economía", prácticamente nula en los 80's, "con excepción de los últimos años, en especial 1987 y 1988, cuando la puesta en marcha de los swaps y el crecimiento de la maquila en nuestro país generó un repunte en este tipo de inversiones".<sup>81</sup> Hay que reconocer que la severa disminución en el monto de créditos frescos, junto a un descartado retorno sustancial del capital fugado, han hecho que la reactivación económica de México mucho dependa de un flujo abundante de inversión extranjera, la cual, en las condiciones actuales de la economía mundial, que se caracteriza por una cerrada competencia del mundo en desarrollo por atraer capitales e inversiones, impone condiciones altamente desventajosas para el país recipiente cuando se encuentra sujeto a programas condicionados de ajuste estructural.

En el caso de los swaps la condicionalidad externa descansa en el hecho de que México debe ofrecer concesiones adicionales para que el capital extranjero venga a invertir a fin de compensar lo que no se obtuvo del acuerdo de restructuración de deuda, (la reprivatización bancaria también podría interpretarse en ese sentido). Sobre todo porque el mecanismo de intercambio de deuda por inversión implica un subsidio interno a la inversión externa, puesto que el gobierno mexicano paga en pesos el monto de los títulos de deuda en poder de los empresarios que quieren invertir en México y en consecuencia no implica ningún aporte importante de divisas para el país. En opinión de algunos analistas, más que una medida para aliviar la carga de la deuda externa, el programa de swaps "es una forma -por demás atractiva para los inversionistas foráneos- de atraer inversión extranjera, por lo que en el futuro jugarán un papel de primer orden para los planes de expansión de las empresas transnacionales".<sup>82</sup>

---

68. Kaufman, Robert R. "Democratic and authoritarian responses to the debt issue: Argentina, Brazil, Mexico". *The Politics of International Debt*. Miles Kahler, et al., New York, Cornell University Press, 1986. p.187.

Es de particular importancia para la comprensión de la condicionalidad externa en México, observar que desde la administración de Miguel de la Madrid se aprecia ya en forma clara un desplazamiento en la posición del gobierno hacia "una situación de poder compartido" como advierte Petras. Independientemente de los desastrosos efectos que estas políticas de ajuste han tenido sobre el conjunto de la economía y sobre el tejido político y social del país (como se demuestra en otras secciones de nuestra investigación), se puede afirmar que siguiendo esta opción, el Ejecutivo mexicano ha aceptado o se ha visto forzado a aceptar un co-gobierno caracterizado por una activa participación de los principales organismos financieros internacionales en el aparato de toma de decisiones del Estado. Lo anterior no debería de sorprender a nadie si se toma en cuenta como observa J. Stewart Olson que la dependencia moderna no es primordialmente una relación comercial externa:

Los gobiernos del primer mundo, sus agencias de asistencia, instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo, el consorcio de bancos privados y corporaciones multinacionales son, para muchos países en desarrollo, partes influyentes e integrantes de la economía "doméstica" y del aparato de decisión política.<sup>63</sup>

En consecuencia, la supervisión y el monitoreo de los programas de ajuste del FMI y del Banco Mundial, como se asienta en la Carta de Intención, son prácticas que ponen en duda la autonomía del Estado mexicano para controlar aspectos cruciales de la política económica y por eso exigen la reivindicación política del gobierno ante la opinión pública a fin de desplazar el debate fuera de la cuestión de la soberanía. Frente a las críticas de la oposición, como aquélla del diputado Pedro Acosta Palomino del PAN, en el sentido de que el peso del FMI en la aprobación de la política económica que sigue México, "es mucho mayor que el del Congreso para autorizar el sentido y el alcance de las condiciones de los convenios o de cualquier solicitud de préstamo que se haga",<sup>64</sup> el gobierno se ha limitado a suprimir esos cuestionamientos, declarando

---

69. Petras, op. cit., p.32.

70. *ibid.*, p.33.

categorico que: "El organismo (el FMI) endosa y avala ante la comunidad financiera internacional las medidas de política económica diseñadas y adoptadas soberanamente por México".<sup>85</sup>

En contraste con este tipo de declaraciones podría señalarse por ejemplo el paquete de créditos de rápido desembolso por 1 500 millones de dólares, aprobado el 13 de junio de 1989 por el Banco Mundial,<sup>86</sup> el cual involucra una condicionalidad fuera de toda proporción en tanto que contempla un programa de identificación de empresas susceptibles de desincorporación, "como medida adicional para el saneamiento de las finanzas gubernamentales" y en donde se asienta que el organismo financiero realiza informes económicos regulares y detallados sobre la economía mexicana "que ayudan al gobierno a controlar muy de cerca la instrumentación de las reformas estructurales que éste persigue", y que "se asegure que nuestros préstamos estén dirigidos a resolver problemas cruciales de política económica".<sup>87</sup>

Difícilmente puede concluirse, a partir del análisis de los sectores económicos sujetos a condicionalidad analizados previamente, que los objetivos de política económica que el gobierno mexicano persigue tienen un carácter autónomo, ni tampoco que sean el resultado de una reflexión profunda y concertada de todos los sectores de la economía acerca del tipo de desarrollo que requiere el país para responder a las necesidades de la sociedad en su conjunto.

Independientemente de la incuestionable necesidad de modernizar las estructuras productivas, no únicamente en virtud de la creciente competencia internacional por conquistar mercados de exportación, sino también por la demanda impostergable de fortalecimiento del mercado interno; de las exigencias

---

71. *El Financiero*, 27 de octubre de 1989, p. 32

72. *ibidem*.

73. *ibidem*.

74. *El Financiero*, 28 de marzo de 1990, p. 8.



actuales que indudablemente retan la capacidad de transformación del país y elevan como prioridad nacional fundamental el imperativo de imprimir un alto grado de dinamismo y de vocación industrial innovativa y creadora a la economía mexicana, el tipo de condicionalidad impuesta a y aceptada por México, así como la estrecha supervisión por parte de funcionarios extranjeros para que ésta se ejecute con celeridad, ofrece suficientes elementos para presumir que el diseño del programa económico del presente gobierno está influido considerablemente por intereses externos. Y que en la coyuntura actual, será extremadamente difícil revertir un proceso que apunta en su más amplia dimensión, a la integración de México con la economía norteamericana.

---

75. *ibidem*.

76. *ibidem*.

---

77. *ibidem.*

78. *El Financiero*, 30 de marzo de 1990, p.14

79. *ibidem.*

80. *El Financiero*, 10 de octubre de 1989, p.26.

### 3. LA BALANZA DE PODER DEUDORES VS. ACREEDORES

#### 3.1 EL CARACTER POLITICO DE LA DEUDA EXTERNA

Hasta ahora el criterio que ha prevalecido para afrontar la crisis del endeudamiento externo es que su tratamiento debe manejarse sobre la base de negociaciones caso por caso con una activa participación del FMI como mediador de las relaciones entre los gobiernos deudores y los bancos, procurándose mantener la discusión en el estrecho límite de la capacidad de unos para prestar y de otros para pagar. Es decir, ha persistido el enfoque financiero, a pesar de que todas las salidas temporales que implican los acuerdos de reestructuración hayan contenido una fuerte dosis de arreglo político en que la intervención de los gobiernos acreedores, aunque diluida en terceros actores como el FMI, el Banco Mundial o el Club de París, ha sido decisiva para mantener vigente el "compromiso" por alcanzar acuerdos, pero que políticamente ha resultado en un desequilibrio de fuerzas definido por el carácter asimétrico de las negociaciones.

Que la solución de la deuda externa constituye en la actualidad más un asunto político que económico, difícilmente podría ponerse en duda. Cualquier examen cuidadoso del problema conduce a la conclusión de que toda fórmula viable de solución a largo plazo para la deuda externa, debe involucrar necesariamente un acuerdo político directo entre los gobiernos de los países desarrollados, los gobiernos de los países deudores y los bancos. El argumento de los banqueros en el sentido de que la intervención de sus gobiernos no es recomendable en virtud de la distorsión que produce sobre el libre juego de las leyes del mercado, entra en abierta contradicción con su necesidad recurrente de apelar a la asistencia oficial, cuando se ven enfrentados a la dura perspectiva de absorber pérdidas debido a que el valor de los préstamos soberanos se ha depreciado considerablemente en el mercado.

Lo anterior revela que aún desde la perspectiva de los financieros, que desearían poder ejercer una mayor presión sobre los deudores para que cubran

sus obligaciones puntualmente, es recomendable y necesario recurrir a medidas políticas que implican la formación de coaliciones, incluso forzosas, a fin de mantener vigente el compromiso por alcanzar acuerdos entre los mismos bancos y con los deudores acerca de cuándo, cuánto y bajo qué condiciones se pagará; librado el problema de la deuda a las fuerzas del mercado, a un encuentro sin árbitros entre bancos y deudores, presumiblemente generaría numerosas quiebras y lesiones para los primeros, más moratorias y suspensiones de pagos para los segundos, y disputas y litigios para ambos.

En otras palabras, la institucionalización del problema, que ha sido posible mediante la intervención del Fondo en las negociaciones, resultó clave para el establecimiento de los límites máximos dentro de los cuales se inscribirían los distintos intereses de los bancos, dando lugar a un "paradigma inamovible" de negociación al que los países deudores se han visto sujetos, sin perspectivas claras para trascenderlo.

Un análisis serio de la historia de las deudas internacionales nos demuestra que durante las crisis financieras más agudas, los países deudores se han inclinado por defender sus intereses nacionales antes que cumplir con sus compromisos crediticios: "Jamás en la historia de las crisis financieras internacionales", observa Gonzalo Biggs, "los acreedores, incluso en reclamo a deudas de guerra, habían desconocido la prioridad de intereses nacionales y obligaciones públicas y sociales de los gobiernos sobre el pago del gravamen", es decir, "en las negociaciones internacionales sobre deuda externa el criterio básico de las negociaciones fue la capacidad económica del deudor".<sup>1</sup> J. K. Galbraith confirma esta apreciación al advertir que:

En múltiples ocasiones, durante el último siglo, el propio Estados Unidos se encontró incapaz de pagar sus deudas [...]; la cancelación de deudas internacionales inconvenientes y perjudiciales no es cosa nueva y se debe decir, hace tiempo que debía haberse hecho. Los efectos humanos serían muy saludables [...]. Los créditos internacionales fueron otorgados imprudentemente por los bancos. Y cuando se realizan préstamos tontos a

---

1. *Excelsior*, 9 de diciembre de 1988, p.1-F.

gobiernos tontos, ahora como antes, no se puede esperar un alto nivel de reembolso.<sup>2</sup>

En efecto, la salida política a las crisis de pagos ha sido cosa común en el pasado a pesar de que ninguna ha alcanzado las proporciones, ni tampoco ha causado tanto daño como la deuda externa latinoamericana. Numerosos antecedentes<sup>3</sup> que van desde el repudio de la deuda imperial del gobierno de Juárez en 1867 hasta la experiencia de los bonos latinoamericanos en la crisis de deuda de los años treinta, pasando por la conocida deuda alemana de reparaciones de guerra de los años veinte, que fue cancelada ante la imposibilidad de cumplir con las obligaciones -éstas absorbían en su peor momento el 23 por ciento del valor de las exportaciones-, demuestran que ninguna tuvo una solución de mercado y que todas, sin excepción, implicaron un arreglo o ruptura política en que los acreedores se vieron obligados a reconocer pérdidas:

En todas las ocasiones en que los acreedores exigieron pagos imposibles a los deudores, el resultado fue una ruptura en virtud de una decisión política que a la postre tiene que ser digerida por los acreedores mediante acciones también políticas que requieren la intervención de los gobiernos.<sup>4</sup>

No deja de llamar la atención, en consecuencia, el hecho de que la solución a la crisis de la deuda externa latinoamericana, cuyos efectos desintegradores sobre las estructuras productivas y sobre el tejido político y social de sus países harían palidecer a cualquiera de las crisis deudoras del pasado, haya permanecido estancada debido básicamente a que todas las fórmulas de solución propuestas hasta el Plan Brady no han cambiado la esencia común de la relación deudor-creedor: tratamiento caso por caso y programa de ajuste

---

2. *El Día*, supl. esp. 30 de junio de 1989, p. 13.

3. Para un análisis sobre las soluciones políticas de deuda externa en el pasado puede revisarse Biggs, Gonzalo, *La Crisis de la Deuda Latinoamericana frente a sus Precedentes Históricos*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1987.

4. Martínez, Osvaldo, "Deuda externa y capital extranjero: el origen de la crisis", en *Problemas del Desarrollo*, vol. XXI, núm. 80, enero-marzo de 1990, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, p. 186.

estructural, definidos ambos por la capacidad de los acreedores para imponer sus condiciones en las negociaciones.

Lo anterior se explica no por la pertinencia de una doctrina económica sobre otra para afrontar el problema, sino a partir de las relaciones de poder establecidas en la ecuación deudor - acreedor, en que la formación de coaliciones ha jugado un papel crucial. La agrupación de una coalición organizada de acreedores a lo largo de la crisis deudora de los 80's, ha tenido como contraparte un conjunto numeroso de países deudores fragmentados en un contexto de aislamiento donde la coordinación de políticas, las consultas y el accionar colectivo han sido, en los hechos, prácticamente inexistentes. No obstante la cantidad de iniciativas y de declaraciones frecuentemente demagógicas en favor de una concertación política entre los deudores en el ámbito de los procesos de integración latinoamericana como el Consenso de Cartagena o el Grupo de los Ocho, los resultados concretos han sido, en términos de la asimetría frente a los acreedores, de poca trascendencia.

Esto contribuye de manera importante a explicar el que los rasgos que han ido dando forma al fenómeno de la deuda latinoamericana, no se refieran únicamente al aspecto financiero de las condiciones y garantías que exigen unos para prestar y de los ajustes y sacrificios que realizan los otros para pagar. El análisis económico no da cuenta cabal de la dinámica básica de poder en las relaciones entre deudores y acreedores, de ahí que el examen político de formación de coaliciones resulte crucial para establecer las relaciones de poder que mantienen entre sí los actores involucrados y que en última instancia han hecho que el de la deuda, sea un problema esencialmente político.

La complejidad del fenómeno de la deuda, en términos del gran número de actores y de intereses comunes y divergentes que persiguen, ofrece un vasto campo de análisis para el estudio del comportamiento de coalición<sup>5</sup>, su examen resulta fundamental puesto que está directamente asociado al problema de

---

5. Puede Revisarse el conjunto de distintos trabajos sobre el comportamiento de coalición en Groennings, Kelley, Leiserson, et al. *The Study of Coalition Behavior*, E.U., Holt, Reinhart and Wiston Inc. 1970.

quién consigue qué, cuándo y cómo en un contexto de negociación. En el ámbito internacional, este análisis se ha concentrado en el estudio de las relaciones y alianzas políticas entre los Estados, cuyo máximo desarrollo encontró expresión en la teoría de balanza de poder que caracterizó a las relaciones interestatales hasta la segunda Guerra Mundial. Sin embargo, este análisis no debe identificarse actualmente, de manera exclusiva, con la formación de alianzas entre los gobiernos. La creciente complejidad del sistema internacional y la incorporación de nuevos actores como es la corporación transnacional desde fines del siglo XIX, así como la aparición de organismos multilaterales o intergubernamentales como el FMI después de la segunda Guerra Mundial, introduce nuevos elementos de complejidad al análisis de formación de coaliciones en el contexto internacional contemporáneo.

Parece pertinente establecer que la formación, mantenimiento y disolución de coaliciones ocurren como parte de un proceso político a todo nivel de toma de decisiones<sup>6</sup> y que pueden presentarse en situaciones que van desde agrupaciones tribales en pequeñas sociedades de escaso desarrollo técnico y económico, hasta poderosas alianzas de intereses entre bancos y corporaciones transnacionales, pasando por diversos tipos de agrupaciones y de relaciones gremiales, clientelares, partidistas, legislativas, de grupos de poder y demás asociaciones públicas y privadas. En cualquier caso, el comportamiento de coalición es constitutivo del mundo político y así como han ocurrido en el pasado y en el presente, advierte Kelley, "en tanto el poder sobre otros, las políticas y la riqueza económica sean bienes escasos y los recursos estén divididos entre muchos actores, las coaliciones serán un aspecto de la política en el futuro".<sup>7</sup>

El propósito central de formar una coalición por parte de determinado grupo de actores, es la convicción de que obtendrán un beneficio o ganancia común que no podrían alcanzar si actuaran en forma individual o aislada. Esto no significa que los objetivos que persiguen sean idénticos o que la distribución de

---

6. *ibidem*.

7. Kelley, E.W., "Theory and the study of coalition behavior", en *The Study of Coalition Behavior*, op. cit., p.481.

las ganancias será necesariamente equitativa o proporcional entre los actores que forman la coalición. Como lo demuestra la experiencia de la deuda externa, la agrupación, en muchos casos forzada, de numerosos bancos persuadidos de que obtendrán un beneficio al actuar concertadamente accediendo a reestructurar deudas, ha dado lugar a tensiones entre ellos y con el FMI en virtud de la enorme dificultad para dar satisfacción a las demandas de cientos de bancos cuyas capacidades varían considerablemente de unos a otros, lo que eventualmente ha resultado en un efecto distributivo defectuoso de las ganancias que ha reportado semejante estrategia.

Otro aspecto importante del comportamiento de coalición es que éstas se forman, sin excepción, bajo el ímpetu de una amenaza externa. En este sentido la explosión de la crisis deudora, e incluso los síntomas previos de incapacidad de pago de fines de los años 70<sup>1</sup>, alertaron a los acreedores de la necesidad de cerrar filas en torno a una coalición que fortaleciera su posición conjunta frente a los deudores. Esto dio lugar a un aspecto significativo en la configuración de la coalición acreedora: la institucionalización global del problema a partir de la intervención del FMI como mediador en las negociaciones, y la fundación de agencias y sistemas de coordinación e información al servicio de los bancos. Este aspecto se examina más adelante.

La apreciación de Kelley en el sentido de que, aún cuando el reparto de los beneficios es desigual, "tales coaliciones pueden persistir debido a que existen beneficios reales a obtener por cada participante y los medios para establecer las disputas sobre los beneficios se han institucionalizado",<sup>8</sup> encaja perfectamente con la conformación de mecanismos institucionales establecidos entre los bancos para afrontar la crisis, vía el FMI, el Banco Mundial o los comités asesores de bancos en los procesos de reestructuración; la condicionalidad cruzada, así como el préstamo sindicado se han convertido, como se verá más adelante, en procedimientos regulares, ciertamente efectivos para atar los

---

8. *ibid.*, p.486.



intereses y fortalecer los lazos con objeto de reducir el riesgo de que se disuelva la coalición entre los acreedores.

La amenaza, las comunicaciones, la información y las preferencias políticas, representan categorías de variables que son relevantes para el comportamiento de coalición en la mayoría de los contextos. El peso que pueda tener cada una de esas variables depende de la situación particular en que operen.

La configuración del poder relativo entre los actores que participan en una coalición, en términos del tamaño, los recursos disponibles, los intereses comprometidos y el liderazgo, indudablemente afectan el curso de la estrategia de negociación así como el proceso de toma de decisiones, tanto para la parte acreedora como para la parte deudora. Cuando las ganancias son variables, los actores, en situaciones repetidas, como se observa en el contexto interno de las relaciones de poder entre los acreedores a lo largo de la crisis, han llegado a sacrificar ganancias a corto plazo en detrimento de los bancos más débiles principalmente, con el propósito de incrementar las ventajas de negociación así como las ganancias a largo plazo. La consideración de estos aspectos relevantes del análisis de formación de coaliciones resultan imprescindibles para la explicación del desequilibrio de fuerzas que ha caracterizado al proceso de negociación entre deudores y acreedores a lo largo de los arduos procesos de restructuración de la década de los 80's.

Internamente, la deuda externa y los esquemas de "solución" ofrecidos a ella, han propiciado reajustes importantes en las relaciones políticas entre el Estado y los distintos sectores de la economía. El efecto político más evidente como resultado de los programas de ajuste estructural, ha sido el estrechamiento de las alianzas entre los grupos políticos gobernantes y las burguesías nacionales que comparten una perspectiva político-económica común con el FMI. El concepto de convergencia subordinada desarrollado por J. Petras, da cuenta de un proceso por medio del cual las medidas macroeconómicas contenidas en esos programas -que tienden a favorecer una concentración excesiva de la riqueza y a acentuar la estratificación social al reducir drásticamente la instrumentación de políticas distributivas y de gasto social-, obligan a numerosos

gobiernos, enfrentados al desgaste de sus bases de apoyo político y al deterioro de su grado de legitimidad interno, a replantear su sistema de alianzas políticas. En otras palabras, estos programas tienden a incrementar tanto el poder de negociación como la influencia de esas instituciones sobre el gobierno ya que la impopularidad en que incurre, se traduce en pérdida de apoyos políticos internos que tienden a debilitar, a su vez, la capacidad del gobierno para resistir las presiones externas de sus acreedores. De acuerdo con Petras: "el FMI juega un papel importante en deslegitimar regimenes electos y en incrementar el nivel de coerción al tiempo que reduce el proceso para alcanzar un consenso nacional y la posibilidad de buscar políticas redistributivas".<sup>9</sup>

Estos hechos, además de desbaratar las percepciones convencionales que consideran al de la deuda como un problema estrictamente económico y financiero, han colocado junto al debate central sobre balanza de pagos entre los gobiernos deudores y las instituciones multilaterales, la discusión sobre el impacto político que las medidas de ajuste habrán de generar en relación a problemas críticos que tienen que ver con la misma estabilidad del régimen, su grado de legitimidad, el ejercicio de la soberanía, el proceso de democratización interno, etc; lo cual no hace sino enterrar el "mito" financiero de la deuda y subraya el carácter eminentemente político de la misma.

### 3.2 LA ORGANIZACION DE LOS ACREEDORES Y LA FRAGMENTACION DE LOS DEUDORES

La explosión de la crisis de la deuda externa latinoamericana, marcada por la suspensión de pagos decretada por el gobierno mexicano en agosto 1982, señaló el fin de las transacciones de mercado en relación a los mecanismos de financiamiento y negociación practicados por los acreedores y puso de manifiesto el nuevo manejo político condicionado que habría de caracterizar a las negociaciones posteriores sobre deuda, en que las nuevas definiciones serían

---

9. Petras, James, et al., *Latin America, Bankers, Generals and the Struggle for Social Justice*, E.U., Rowman & Littlefield, 1986, p.33.

resueltas por la vía del poder de negociación de las partes involucradas. Esto es, por la balanza de poder relativa entre acreedores y deudores.

En efecto, como observa Robert Devlin en relación a la nueva modalidad de las negociaciones como resultado de la crisis de pagos en América Latina, "la reprogramación de la deuda y el refinanciamiento de los intereses no constituyen una transacción de mercado. [...] Dicho ejercicio se realiza fuera del mercado competitivo y cabe dentro del monopolio bilateral, en el cual el deudor y el acreedor renegocian para repartirse las pérdidas".<sup>10</sup> El saldo de este reparto, habría que agregar, ha sido decididamente desfavorable para la parte deudora.

Uno de los efectos políticos directos que resultaron a partir de la suspensión de la oferta voluntaria de créditos ante la crisis generalizada de liquidez que siguió a la declaración mexicana, fue un intenso esfuerzo de concertación y consultas entre los bancos para enfrentar el problema conjuntamente, dada la vulnerabilidad individual que presentaba la mayoría en ese contexto.

Los bancos comerciales emprendieron refinanciamientos de deuda en un nuevo orden de complejidad después de México (la suspensión de pagos de 1982): la organización de un largo número de instituciones de préstamo por un comité asesor se convirtió en el procedimiento normal, y la organización jerárquica y multinacional de los prestamistas se estrechó.<sup>11</sup>

El caso mexicano despertó gran inquietud entre los bancos privados cuya primera reacción fue establecer un "club" para responder conjuntamente a la crisis: como advirtiera Joseph Kraft: "Una red de comunicaciones ha sido creada a través de una serie de subcomités regionales. Cada miembro americano del comité asesor tomó responsabilidad de diez diferentes bancos regionales. Cada banco regional tomó responsabilidad de diez bancos menores en esta área y así sucesivamente".<sup>12</sup> El intercambio de información se convirtió en una

---

10. Devlin, Robert, "Deuda externa vs. Desarrollo Económico: La América Latina en la Encrucijada", en *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*, comp. Wionczek, M. México, FCE, 1987, p.270.

11. Kahler, Miles, "Explaining the Debt Crisis", en *The Politics of International Debt*, E.U., Cornell University Press, 1987, p.25.

12. Kraft, Joseph, *The Mexican Rescue*, New York: Group of Thirty, 1984, pp. 26-27. en Kahler, op. cit. p.25.

preocupación central para los bancos y en 1983 establecieron el Instituto de Finanzas Internacionales (IIF) con sede en Washington como una agencia de inteligencia económica y financiera al servicio de los bancos.<sup>13</sup> Esta institución, surgida a partir de la reunión celebrada en Ditchley Park, Inglaterra en mayo de 1982 con la concurrencia de altos funcionarios del FMI, del Banco Mundial, del Tesoro norteamericano y de representantes de bancos comerciales clave en la composición de la deuda externa mundial, se propuso organizar un sistema de información coherente e integral sobre la situación económica y financiera particular de los países deudores, y se constituyó en una oficina de coordinación entre los bancos. Todos los miembros tienen terminales de acceso a un sistema computarizado sobre las cuentas económicas y financieras mayores de los deudores soberanos. Para confirmar la información de IIF y sostener discusiones sobre aspectos de política económica con los países deudores, el IIF envía equipos de economistas a los países en desarrollo; a las misiones del IIF les suceden evaluaciones confidenciales enviadas a los bancos miembros.<sup>14</sup> Sin embargo, como advierte Michael P. Claudon la creciente integración de los intereses financieros internacionales se produjo en varios frentes:

Entre las entidades del sector público, principalmente bancos, el inusual sindicato y los nuevos comités de restructuración para cada país deudor sugieren un alto nivel de integración. El Instituto Internacional de Finanzas provee la estrecha asociación de un círculo todavía más alto. Entre los gobiernos acreedores, el Club de París y el Banco Internacional de Depósitos con su comité Cook, proveen de foros para la acción intergubernamental coordinada. Entre las instituciones multilaterales, el FMI parecería ser el eje de un sistema complejo<sup>15</sup>

---

13. La institución cuenta con sistema de evaluación de país (Country Evaluation System) que es la piedra angular para determinar la calidad crediticia de determinado país deudor. El Instituto se encuentra además en posición única para organizar la estrategia de los bancos, al reunir a los principales acreedores privados del mundo; como requisito de membresía todos los bancos comerciales miembros deben tener una exposición internacional como resultado de préstamos otorgados en el exterior. Ver Bouchet, Michel H., *The Political Economy of International Debt*, E.U., Quorum Books, 1987, p. 82.

14. *ibidem*.

15. Claudon, P. Michael. *World Debt Crisis, International lending on trial*, E.U., Ballinger Publishing Company, 1986, p. 149

Paradójicamente, los países deudores no cuentan con ninguna institución oficial o informal que como el Club de Paris,<sup>16</sup> cuente con representantes de sus Bancos Centrales y que esté dedicada a orientar y coordinar las políticas monetarias de los deudores. Con la explosión de la crisis los acreedores decidieron, bajo los auspicios de sus respectivos gobiernos, fortalecer el papel del FMI como catalizador de la movilización de los recursos privados y como un instrumento capaz de imponer la disciplina entre los países deudores. La condicionalidad del Fondo se convirtió en el núcleo de cohesión de los acreedores y también en el requisito obligado para toda reprogramación o refinanciamiento, de tal suerte que los países deudores se enfrentaron a un nuevo sistema mucho más estrecho de condicionalidad cruzada. Especialmente a partir de la incorporación de los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial que imprimieron un nuevo elemento de condicionalidad sobre las políticas económicas de los países deudores, y que junto con el Fondo contribuyeron a la disminución del espacio de maniobra política entre éstos. Como observa Guillermo O'Donell, "no es accidental que los comités que se ocupan de cada uno de los países deudores sean dirigidos por los principales bancos, ni el papel definitivo que representa el FMI...".<sup>17</sup>

Esta estrategia de formación de coaliciones además de implantar un carácter fundamentalmente político al proceso, suprimió la incuestionable lógica de mercado de aceptar pérdidas para los bancos; las condiciones desfavorables del

---

16. El Club de Paris es una organización multilateral *ad hoc* que aglutina representantes gubernamentales y de los bancos centrales de los países de la OCDE para el manejo de los créditos gubernamentales a los sectores público y privado de los países deudores. Entre sus funciones principales se discuten aspectos de metodología y de coordinación de políticas en materia de instrumentación de acuerdos de restructuración. Es una agrupación que opera bajo estrictos principios -condicionalidad es el primero, consenso es el segundo- y es altamente discrecional. En general, para llegar a un acuerdo con el Club de Paris, el deudor solicitante debió haber firmado una Carta de Intención con el FMI y sus gestiones se realizan sobre la base de negociaciones caso por caso, observadores del FMI, Banco Mundial, OCDE y CEE, generalmente atienden las reuniones del Club. Los gobiernos deudores no cuentan con ninguna institución de esta naturaleza para coordinar sus políticas. Para un análisis más profundo sobre esta institución, se puede consultar, J.C. Trichet, "Official Debt Restructuring" en *External Debt Management*, ed. Mehran [Washington, D.C.: FMI, 1985]

17. O'Donell, Guillermo, "Deuda Externa: Por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?", en *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*, op. cit., p.326

mercado internacional, la caída en los precios del petróleo y la persistente alza de las tasas de interés a fines de los 70's y principios de los 80's, constituían variables de mercado que, fuera del control de los gobiernos deudores y los acreedores privados, entraron en conflicto con las expectativas de ganancia de los bancos y finalmente resultaron incompatibles con una posible recuperación de la superexpansión del crédito internacional que caracterizó a la década de 1970. En consecuencia, independientemente de las motivaciones que la impulsaron, fueran estas, fuerzas macroeconómicas, desequilibrios de mercado o cambios estructurales en la economía mundial, la desmesurada competencia de los bancos privados por colocar con avidez sus excedentes de capital en América Latina durante ese periodo, obedecía al objetivo central de maximizar ganancias buscando tasas de retorno mayores que las ofrecidas localmente, y como todo negocio o inversión presentaba riesgos que, en estricto sentido monetario, hubiera implicado un reparto mucho más equilibrado de las pérdidas.

Aprovechando la asistencia del FMI y del Banco Mundial y reprogramando deudas pendientes en forma conjunta, los bancos han podido evadir los efectos del ajuste lo cual pone de relieve desde la irrupción de la crisis, los beneficios directos de seguir una política concertada trascendiendo el plano estrictamente económico y financiero del problema. Es decir, al actuar coligadamente con el apoyo y bajo la supervisión del FMI, los bancos acreedores han logrado mantener vigentes los saldos pendientes importantes e incluso imponer condiciones onerosas sobre los nuevos préstamos:

En la medida en que un banco logre imponer en una reprogramación condiciones de endeudamiento que le permitan eludir las pérdidas y la consecuente desvalorización de sus activos que resultaría en un mercado competitivo, obtiene rentas monopolíticas.<sup>18</sup>

Sumado al apoyo ofrecido por las instituciones multilaterales a ese esfuerzo de coordinación, la intervención de los gobiernos acreedores ha jugado un papel

---

18. Devlin, op. cit., p.271.

decisivo en situaciones críticas en que los desembolsos de créditos frescos se dificultan crecientemente. A través de la extensión de créditos puente o de emergencia y gracias al papel regulador de sus bancos centrales, numerosos bancos privados encontraron un alivio decisivo para las presiones surgidas a raíz de la crisis de pagos. Bajo condiciones en extremo difíciles, en las que se requiere de una "masa crítica" de capital comprometido como condición para proceder a una reprogramación, deudas oficiales han podido ser reprogramadas bajo los auspicios de los bancos centrales de los principales países acreedores o del Club de París que los agrupa. El activo involucramiento del Gobierno y del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos en los distintos procesos de restructuración de la deuda externa de México fue decisivo para concluir las negociaciones con los bancos en 1982-1983, en la segunda y tercera restructuraciones de 1984-1985 y de 1987 respectivamente, y desde luego en las negociaciones de 1989-1990, en el marco del Plan Brady, lo que pone al descubierto nuevamente la naturaleza política del problema.

Aunque conviene aclarar que la asistencia que pueden recibir los bancos privados de sus respectivos gobiernos presenta diferencias específicas de país a país y puede variar, entre otros factores, dependiendo de la posición que determinado banco guarda en su sistema bancario nacional,<sup>19</sup> parece existir el interés por parte de los gobiernos de no involucrar directamente recursos públicos para asistir las operaciones privadas de los bancos, aún en situaciones críticas de liquidez de un país deudor.<sup>20</sup> En estos casos, cuando es del interés del gobierno acreedor, el procedimiento más usual es el préstamo directo entre los gobiernos a través de créditos puente o de emergencia, que no son sino préstamos transitorios en tanto el gobierno deudor alcanza un acuerdo de restructuración con el FMI. No obstante que estas acciones bien pueden no prestar atención a los intereses particulares del banco, en general, el resultado

---

19. Para un examen sobre las relaciones entre los bancos privados y sus gobiernos, conviene revisar el trabajo de Wellons, Philip A. "International debt: the behavior of banks in a politicized environment" en Kahler. op. cit., pp 95-126.

20. *ibidem*.

final de esta táctica ha sido de cualquier forma benéfica para los bancos privados ya que semejante asistencia, aunque indirecta, les reporta ganancias estratégicas importantes al ahorrarles una posible confrontación con un gobierno deudor en dificultades, cuando a éste le resulta "políticamente suicida" cumplir con el servicio de su deuda. Al final se produce un efecto de coalición, aunque su resultado no parta necesariamente de acciones coordinadas. Los gobiernos acreedores al actuar sobre la política de préstamos de los bancos comerciales han fortalecido su posición, ya que como consigna Phillip A. Wellons:

Los bancos desplazan los costos fuera del sistema financiero tanto a nivel del país deudor, como a nivel sistémico. Cada uno de los gobiernos del G-5 (Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña, Francia y Alemania Federal) por ejemplo, provee la ayuda preferentemente al país en dificultades o a las instituciones multilaterales, que a los bancos. Los bancos obtienen una ventaja de esta práctica al centrar la atención política fuera de los prestamistas.<sup>21</sup>

Por otra parte, la afiliación nacional de los bancos es importante en situaciones de crisis. Contrariamente al amplio grado de autonomía atribuido comúnmente a los bancos transnacionales, "La casa (el banco central) tiene la mayor oportunidad para influir costos y para controlar la colocación de créditos, y también juega un papel importante en la estrategia internacional de negocios de los bancos".<sup>22</sup>

Este aspecto resulta significativo para entender la orientación de los flujos financieros y la posición preponderante que guardan los principales bancos de los países acreedores en distintas regiones del mundo. El éxito de la política financiera internacional de determinado banco, en términos de la asistencia que pueda recibir de su gobierno en situaciones delicadas, dependerá en gran medida de su habilidad para identificar sus propias necesidades de negocio con los intereses más amplios de su Estado. De igual forma, los objetivos de política exterior de un gobierno acreedor pueden verse fortalecidos por la orientación de los flujos financieros de los bancos privados, al ampliar la efectividad de los

---

21. *ibid.*, p.113.

22. *ibid.*, p.114.



instrumentos de política exterior disponibles. La Fundación Heritage, una de las instituciones privadas más conservadoras de los Estados Unidos, no ha dudado en señalar que las renegociaciones de deuda también han sido utilizadas por el gobierno norteamericano para "reestructurar" las políticas exteriores latinoamericanas que son contrarias a los intereses estadounidenses. Heritage aludía concretamente a 'la presión de la deuda para inducir reducciones en la fuerza económica de los Estados como una forma de debilitar su fuerza política y diplomática'.<sup>23</sup> Efectivamente, los gobiernos con frecuencia han llegado a ejercer presión sobre los bancos para que amplíen o reduzcan su cartera de préstamos a determinado país con miras a la consecución de algún objetivo político, y estas decisiones han aumentado a su vez el grado de confianza sobre la política de préstamos de los bancos. Wellons observa por ejemplo que:

Lazos comerciales y de inversión, proximidad, y la importancia del país para los intereses de seguridad del Estado, tienen un peso crucial acerca de si el gobierno (acreedor) tomará acción extraordinaria cuando un país prestatario incurra en dificultades.<sup>24</sup>

Especialmente son factores de interés o de seguridad nacional los que pueden influir considerablemente sobre los préstamos internacionales; por encima del interés particular de un banco los gobiernos considerarán en su proceso de toma de decisiones la importancia del país deudor para su economía y su seguridad nacional, y en esa medida estarán dispuestos a "persuadir" a los bancos privados para que mantengan abiertas sus líneas de crédito a determinado país, incluso si éste es considerado como insolvente. Por ejemplo, con la explosión de la crisis deudora en México, misma que amenazó seriamente la estabilidad política y económica del país, numerosos bancos con una baja exposición crediticia amenazaron con tomar medidas si el gobierno mexicano no los dejaba salir rápido del problema de suspensión de pagos.<sup>25</sup> Michael P.

---

23. *El Financiero*, 21 de abril de 1989.

24. Wellons, op. cit., p. 125.

25. Ver Claudon, op. cit. p. 159.

Claudon observa que en respuesta a las intenciones de deserción de aquellos bancos,

Los grandes bancos y y las autoridades de los Estados Unidos, ambos presionaron para que se mantuvieran dentro. En cada región del país, un banco regional mayor trabajó para persuadir a los bancos menores para que se mantuvieran como prestamistas. Los bancos de la reserva federal hicieron lo mismo.<sup>26</sup>

Como resultado de las prioridades de interés nacional de sus gobiernos, los grandes bancos seguirán la lógica de prestarle a países que son importantes estratégicamente para su Estado, con la expectativa de recibir un apoyo oficial en el evento de una crisis profunda. La aceptación del Citicorp de continuar prestando a México, en contraste con la negativa de 90% de los bancos con saldos pendientes en este país durante la restructuración de 1989-90, podría interpretarse no únicamente como una respuesta necesaria por los intereses corporativos que esta institución tiene en México y el resto de América Latina, sino también por la necesidad del gobierno norteamericano de dar un grado de credibilidad al Plan Brady en un país de máxima prioridad en su agenda de política exterior; consideración que a su vez indujo a Citicorp a aumentar su exposición en un país con una débil posición crediticia.

Además del liderazgo bancario norteamericano en las distintas restructuraciones de la deuda mexicana, los ágiles desembolsos de créditos puente que en varias oportunidades el Tesoro de los Estados Unidos ha puesto a disposición del gobierno de México, bajo situaciones críticas de balanza de pagos y de agotamiento de reservas internacionales, y posteriormente en 1988 en el contexto de una delicada coyuntura del proceso político (elecciones presidenciales, transmisión de poderes) son indicadores claros de este mecanismo "extra-mercado" en donde la política exterior de un Estado afecta considerablemente la estrategia de los bancos. De acuerdo con P. A. Wellons, la

---

26. *ibidem*.

posición débil o dominante de los bancos de un mismo país en regiones particulares del mundo, es cosa común:

Los bancos británicos dominan mercados en ciertos países en Asia y África, así como los bancos franceses en partes de África. En México los bancos de Estados Unidos comprendían el 36% de todos los préstamos pendientes a mediados de 1982, en tanto que los bancos alemanes tenían el 4%, pero en Polonia estas posiciones se invertían...<sup>27</sup>

Lo anterior ofrece un punto explicativo tanto para la comprensión de la composición de áreas de influencia financiera en vinculación con los intereses corporativos transnacionales de distintos países dentro del sistema internacional, como para la configuración de ventajas comparativas disponibles para los bancos privados de aumentar o reducir su exposición crediticia en determinado país o región.

Difícilmente podría esperar un banco inglés con dificultades de cobro en México, la asistencia del banco central de Tokio como prestamista de último recurso, sin embargo el Citicorp o el Bank of America pueden esperar un apoyo indirecto del Tesoro norteamericano a ese país cuando por ejemplo se enfrente a una crisis de liquidez, dado el crítico interés de seguridad nacional que México representa para los Estados Unidos. La creciente participación de fuentes no estadounidenses de financiamiento en México, como es la fuerte presencia de los bancos japoneses que ocupan el segundo lugar, es resultado no tanto de su probable interés particular por diversificar o ampliar sus operaciones en el Tercer Mundo, más bien, observa Wellons, obedece a que "el gobierno japonés comenzó a fortalecer lazos con México después del segundo shock petrolero de 1979 para asegurar otra fuente de abastecimiento de petróleo, y como parte de ese propósito fueron motivados los bancos japoneses a prestarle a México".<sup>28</sup>

En suma, la intervención de los gobiernos acreedores en situaciones críticas de la deuda externa de países que mantienen un lugar prioritario en su agenda de política exterior, a constituido un apoyo significativo para dar un respiro a la

---

27. Wellons, *op. cit.* p. 122.

28. *ibid.* p. 124

coalición acreedora al fortalecer su posición conjunta frente a los deudores. Al mismo tiempo, ese apoyo ha contribuido de manera importante a la organización y al establecimiento de mecanismos de consulta e información entre ellos, lo que en última instancia les ha reportado ganancias estratégicas en el proceso de negociación.

El sostener la situación prevaleciente de desequilibrio de fuerzas ha orillado a los acreedores a recurrir a tácticas que garanticen la solidez de su propia organización. El uso extensivo de la técnica del préstamo sindicado durante los 80's, en que el riesgo se distribuye entre un gran número de bancos indica claramente el interés por mantener un compromiso de unidad que haga creíble la capacidad de respuesta de la banca frente a los deudores recalcitrantes que se resistan a continuar una conducta económica condicionada.

La técnica de sindicación es una forma de acción colectiva que diversifica el riesgo entre un número mayor de prestamistas pero, en la misma medida puede también incrementar el costo de un incumplimiento para los deudores al dar mayor credibilidad a las sanciones cuando éstas son colectivas y, al mismo tiempo, reducir el problema de 'riesgo moral' (moral hazard) y de 'deserción' (free rider).<sup>29</sup>

El préstamo sindicado y las nuevas formas de condicionalidad cruzada instrumentadas por el FMI y el Banco Mundial bajo el esquema de negociación caso por caso, contradicen claramente los principios fundamentales de una economía de mercado en donde las partes concurren libremente a negociar. Sin embargo, estas prácticas son consistentes con el análisis de coaliciones de Kelley, en conexión con el establecimiento de mecanismos institucionales para resolver disputas entre los actores que consideran el mantenimiento de la coalición y con esto el desequilibrio de fuerzas a su favor, como un fin superior que hay que preservar. Este carácter eminentemente político, ha impregnado las nuevas definiciones para enfrentar el problema de la deuda y presupone la existencia de una balanza de poder en donde, hasta la fecha, ha predominado el

---

29. Miller, Morris, *Coping is not Enough. The International debt crisis and the roles of the World Bank and International Monetary Fund*, E.U., Dow Jones-Irwin, 1986, p. 113.

interés de los acreedores, quienes están perfectamente alertas de la importancia elemental de mantener su cohesión de grupo.

Al respecto, los acuerdos de restructuración que frecuentemente implican prórrogas a los vencimientos de corto plazo, equivaldrían a las ganancias a "sacrificar". Sin embargo, esto les ha reportado apreciables ventajas estratégicas a los acreedores al incrementar un poder de negociación que eventualmente, no solo posibilita extraer concesiones importantes a largo plazo como es la transferencia al control extranjero de industrias y recursos claves de las economías deudoras, sino que al mismo tiempo se logra mantener vigente el reconocimiento del deudor sobre el precio nominal de los adeudos. Nótese que esta táctica, particularmente beneficiosa para los grandes bancos acreedores que guardan estrechos vínculos con las corporaciones transnacionales y que tienen suficiente poder como para agrupar a los bancos pequeños en el proceso, excede claramente la discusión económica del FMI acerca de la pertinencia o no de seguir determinado curso de política económica por parte de un gobierno deudor.

En otras palabras, el mantener vigentes los saldos pendientes mediante el procedimiento caso por caso, ha sido instrumental para la aplicación de reformas de ajuste estructural en favor de segmentos del capital transnacional asociados a los grandes bancos. El caso de México, como el de otros países deudores, demuestra que la deuda ha sido consustancial al acelerado proceso de liberalización económica que ha experimentado el país, incluso sobre sectores considerados como estratégicos en la Constitución.

A pesar de las contradicciones existentes entre los bancos privados grandes y pequeños, y entre ambos y las instituciones multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, el interés colectivo se ha impuesto en aras de la preservación de la balanza de poder ante los deudores. Desde la perspectiva de los banqueros, el apego a la estrategia caso por caso es benéfica no únicamente debido al efecto desintegrador que produce sobre una posible política de concertación entre los deudores. Este esquema pretende, al mismo tiempo, evitar que los bancos pequeños logren retirarse del consorcio de acreedores, transfiriendo la carga de

la deuda a los grandes bancos; el establecimiento de compromisos y obligaciones es una forma de fortalecer los lazos existentes y de dificultar la posibilidad de una ruptura.

Además, la ventaja que resulta para los grandes bancos de mantener a los menores en las reestructuraciones de deuda va más allá de la cuestión de poner un límite al volumen de deuda que ellos deben asumir. Como resultado de la utilización del préstamo sindicado, la comunidad financiera ha podido reprogramar deudas pendientes mediante un proceso de "préstamo concertado", que no es, señala Morris Miller "sino un eufemismo para designar un procedimiento forzoso para que los miembros recalcitrantes se mantengan en la mesa de negociaciones".<sup>30</sup> El hecho de que los bancos menores acepten las presiones de los grandes bancos mediante tácticas como el préstamo sindicado, responde a la necesidad de mantener vigente la posibilidad de recuperar sus préstamos con un mínimo de depreciación. La firma del acuerdo con México en febrero de 1990, dentro del marco del Plan Brady, brindó a numerosos bancos la oportunidad de garantizar el cobro. Ciertamente, con un descuento de 35%, pero si se toma en cuenta que un alto porcentaje de los saldos pendientes con este país, estaban considerados como pérdidas o en el mejor de los casos eran títulos cotizados a 35 centavos de dólar en los mercados secundarios para fines de 1989,<sup>31</sup> se debe reconocer que el arreglo fue un éxito para ellos. De cualquier forma, el problema de la deserción "free rider" continúa siendo un temor latente (cerca de 90% eligieron la reducción de capital en 35% y la tasa fija de interés de 6.25%), que podría desbaratar el potencial negociador de la comunidad financiera. Sin embargo el mantenimiento de la coalición pudo salvarse en este proceso gracias a que el fondo de garantías establecido para la operación, avalado por bonos del Tesoro norteamericano, elimina el riesgo de la deserción y da un nuevo respiro al mantenimiento de la coalición acreedora.

La inconformidad de los bancos pequeños ante las presiones del FMI y de los bancos mayores y el interés de éstos por no alterar el esquema "caso por

---

30. *ibidem*.

31. Ver, informe preliminar de la CEPAL, 1989.

caso" bajo la lógica de que si "funciona" hasta el momento no debe modificarse, se explica por la razón elemental de que los bancos pequeños simplemente no poseen intereses de la importancia y la amplitud de los que los grandes acreedores tienen depositados en el mundo en desarrollo.

La crisis de pagos en el continente ha puesto al descubierto que para los intereses globales de los grandes acreedores, reviste mayor importancia económica y estratégica el mantenimiento de la balanza de poder existente ante los deudores -en el sentido de procurar sostener la fragmentación entre éstos- que el cumplimiento estricto del servicio de la deuda. Como se demuestra en la sección de condicionalidad externa los bancos acreedores, al actuar concertadamente con otros segmentos del capital transnacional, han logrado ampliar sus intereses corporativos a partir de las reformas de ajuste estructural impuestas a través del FMI y del Banco Mundial en las economías deudoras. Como la relación entre las actividades corporativas de los bancos y el servicio de la deuda es oscura, observa O'Donell, "no es atribuido a ella (a la deuda) y por lo tanto no entraña para los acreedores el riesgo de que se ponga en duda la relación de fuerzas en la que se origina ese tributo".<sup>32</sup> Jeffrey Sachs, al hacer un balance sobre la política económica de Estados Unidos y lo que él llama la retórica demagógica del Citicorp (principal acreedor en América Latina), coincide con O'Donell al señalar que las declaraciones del monopolio financiero, en el sentido de que el enfoque voluntario caso por caso está funcionando adecuadamente, no son sino "la punta de lanza para bloquear cualquier posición novedosa y todo compromiso, mientras adquiere a precio de liquidación los activos más rentables de la región mediante los cambios de deuda por inversiones".<sup>33</sup>

El interés de los acreedores por preservar un sistema interestatal balcanizado en Iberoamérica, se podría presumir, responde a que las necesidades de reproducción del capital transnacional a escala mundial, encuentran campo fértil para su realización a partir de la fragmentación y del bajo

---

32. O'Donell, op. cit., p.327.

33. "La Crisis es Política". *Excelsior*, 6 de enero de 1989.

grado de cooperación e intercambio entre los países del Tercer Mundo; pero también porque una coalición de deudores que actúe en favor de los intereses generales del grupo, además de incrementar significativamente su poder para influir y modificar los términos del servicio de la deuda, produciría como resultado de su propia organización, un debilitamiento en aquella de los acreedores.

La disposición de los acreedores para aceptar una reducción limitada sobre parte de los adeudos pendientes con México, puede explicarse también como una decisión política dirigida a mantener la balanza de poder existente, si se toma en cuenta que México ha sido calificado como país deudor "modelo" en virtud de las medidas "ejemplares" de ajuste estructural que ha seguido. De tal suerte que si después de casi una década de austeridad fondonometaarista no se ofrece al país algún tipo de alivio frente al resto de los deudores, se correría el riesgo tanto de perder a México como un aliado frente a los intentos de organización deudora, como de reducir aún más los incentivos que puedan tener países como Argentina o Brasil para cooperar con los banqueros. Hasta el segundo trimestre de 1990, se considera por parte de la comunidad financiera y por el propio gobierno norteamericano que como no han realizado ajustes estructurales profundos como México, esos países no califican para la instrumentación del Plan Brady. La realidad es que los bancos difícilmente aceptarán un nuevo acuerdo de reducción como el instrumentado en México y en consecuencia, los nuevos gobiernos que ya están asumiendo las riendas económicas en el Cono Sur, se encontrarán inevitablemente enfrentados a fuertes presiones tanto de la comunidad financiera internacional para llevar a cabo reformas estructurales en sus economías, como por parte de sus sociedades civiles cuyas condiciones de vida en términos del salario y la inflación se han deteriorado extraordinariamente, especialmente en Argentina que cruza la peor crisis de su historia desde la explosión de la crisis deudora.

A primera vista, resulta paradójico que el alto costo del endeudamiento, traducido en miseria, desempleo y estancamiento económico, y que ha sido calificado como la década perdida para América Latina, no haya inducido hacia la formulación de un consenso negociador en la región, siendo que el aislamiento



bilateral no ha desembocado en ningún resultado positivo significativo, ni tampoco parece ofrecer alguna perspectiva viable de solución a largo plazo para la crisis de la deuda externa latinoamericana.

La aparente incapacidad de los países latinoamericanos para organizarse políticamente no puede explicarse únicamente a partir de las presiones externas. Existen factores de carácter local e intraregional que inciden negativamente sobre la posición de los gobiernos para emprender acciones conjuntamente. Un hecho que parece indiscutible es que estos gobiernos, a diferencia de los bancos, se encuentran sujetos a tremendas presiones políticas internas por parte de los distintos sectores de sus economías y de poderosos grupos de presión que afectan su posición negociadora ante el exterior.

Las condiciones específicas del proceso político de cada país, dificultan enormemente la posibilidad de un accionar coherente y coordinado entre los gobiernos. El estrecho margen de maniobra político como resultado de la crisis, la pérdida de legitimidad y las urgentes necesidades socioeconómicas de corto plazo, han orillado a muchos gobiernos deudores a buscar la asistencia externa en forma bilateral, acumulando sujeciones a futuro y dificultando un acuerdo regional sobre deuda. De igual forma, la persistente asincronía entre las concepciones de política económica de los regímenes latinoamericanos, así como los objetivos divergentes que persiguen, han impedido aclarar las prioridades nacionales, coordinar la formulación y la ejecución de las políticas. Estos aspectos serán analizados en la sección de obstáculos para la formación de una coalición deudora.

### 3.3 EL TRATAMIENTO "CASO POR CASO".

El apego a la estrategia de negociación "caso por caso", que significa la concurrencia aislada de un país deudor para tratar en forma individual sus deudas frente a una poderosa asociación de intereses financieros internacionales, constituye el elemento explicativo clave para la balcanización política de los países deudores latinoamericanos. En contraste con la activa participación del

FMI y del Banco Mundial en favor de un compromiso de unidad entre los acreedores, con el fin de fortalecer su posición conjunta, la exigencia impuesta a los países deudores de suscribirse al esquema caso por caso como condición obligada para toda negociación, ha ido más allá de una conveniencia técnica para convertirse en un esfuerzo permanente y sistemático por enterrar cualquier iniciativa de concertación regional.

Los efectos adversos que la introducción de negociaciones en bloque produciría sobre la coalición de acreedores, explica en gran parte la disposición del FMI y de los gobiernos acreedores para emprender reestructuraciones, conceder prórrogas y más recientemente a aceptar con notable reserva cierto tipo de "condonaciones voluntarias" por parte de los bancos dentro del esquema de solución propuesto por el Secretario del Tesoro Norteamericano Nicholas Brady, con el objetivo de prevenir que el peso de la crisis deudora tienda hacia una radicalización de la posición política de los deudores. Este temor ha sido patente desde la primera mitad de los 80's y constituye un elemento explicativo para la instrumentación de la estrategia caso por caso seguida por los acreedores:

Esta posibilidad -una coalición de los grandes y pequeños deudores en un club de deudores- era lo que el Norte consideraba como lo más amenazante. Un prospecto al que su estrategia de premiar a aquellos que se mantuvieran dentro de los programas de ajuste ortodoxo estaba dirigida a derrotar.<sup>34</sup>

En agosto de 1988, Henry Kissinger analizando la situación de México se refirió a este problema dejando entrever discretamente el peligro que supondría para los intereses continentales norteamericanos la formación de un frente común. El exsecretario de Estado norteamericano recomendó que los Estados Unidos dieran un nuevo enfoque a su relación con México -un trato especial con respecto a los otros deudores- puesto que la situación de crisis extrema por la que cruza América Latina, "puede demostrar el vigor de una asociación de pueblos pobres en este continente".<sup>35</sup>

---

34. Kahler, op. cit. p 32.

35. *Excelsior*, 18 de agosto de 1988, p. 1

Más adelante Eugene Rotberg, extesorero del Banco Mundial, refiriéndose a las limitaciones del Plan Brady en cuanto a que los fondos destinados a reducir la deuda, no disminuirían significativamente el drenaje de capitales de los países deudores, observaba que la propuesta constituye a su vez un recurso por parte del gobierno norteamericano dirigido a evitar que la profunda crisis económica se traduzca en un caos político incontrolable en el continente, sobre todo después de los lamentables hechos violentos suscitados en febrero de 1989 en Venezuela. Al respecto el exfuncionario del Banco Mundial advirtió: "...el Plan Brady busca evitar declaraciones de moratoria o suspensión de pagos, el crecimiento de movimientos políticos radicales..."<sup>36</sup> entre los que destaca por su importancia estratégica, la creación de una alianza de deudores.

Entre las primeras declaraciones de su gobierno en relación a la deuda externa latinoamericana, el presidente de los Estados Unidos George Bush, enfatizó una clara oposición a la formación de un frente común de deudores.<sup>37</sup> En un discurso ante la Conferencia del Consejo de las Américas en mayo de 1989, Bush reiteró la posición de su gobierno al advertir que "sólo habrá 'progreso' en las negociaciones sobre la estrategia de la deuda, si tales negociaciones se dan 'caso por caso' y en el entendido de que existe un 'compromiso claro' de los gobiernos endeudados a 'reforzar' sus economías".<sup>38</sup>

Este esquema, caracterizado por una desventaja negociadora para los países deudores, no ha cambiado en absoluto desde la explosión de la crisis deudora pasando por el Plan Baker hasta la propuesta del secretario del Tesoro norteamericano N. Brady. La balanza de poder que este esquema presupone se ha constituido en el máximo obstáculo para la introducción de nuevas estrategias

---

36. *El Financiero*, 6 de abril de 1989, p. 21-34.

37. La oposición por parte del gobierno norteamericano y los otros miembros del Grupo de los Siete a cualquier forma de concertación regional en materia de negociaciones sobre deuda externa ha sido manifestada frecuentemente en las declaraciones conjuntas de sus últimas reuniones cumbre: el punto de vista de persistir con el enfoque caso por caso también ha sido ratificado en las reuniones anuales del FMI y del Banco Mundial, como reflejo claro del dominio abrumador que conjugan esos países dentro de ambas instituciones.

38. *El Financiero*, 3 de mayo de 1989, p. 16.

de solución global que ataquen frontalmente el problema, distribuyendo en forma más equitativa los costos del ajuste.

El argumento oficial esgrimido por el FMI, los banqueros y numerosos funcionarios que dentro de los países deudores son partidarios de este esquema, es que las características específicas que presenta cada país en cuanto a la composición y la distribución de sus deudas con los bancos, así como los programas y los vencimientos de sus saldos, exigen un tratamiento individual en virtud de la imposibilidad de negociar conjuntamente casos que varían tan profundamente unos de otros. Si bien esto es cierto desde un punto de vista estrictamente técnico, no lo es menos el efecto desintegrador que la crisis ha tenido sobre el conjunto de las economías latinoamericanas, en términos de la abrupta caída del empleo, la inversión, la productividad, etc... y del sacrificio profundo de sus sociedades para dar satisfacción a las demandas de los bancos. Difícilmente podrían tener mayor justificación política o ética las premisas de la banca en términos del costo que semejante ajuste ha tenido sobre la región. ¿Cómo refutar con justificaciones técnicas un planteamiento que, desde un análisis individual para cada país en consonancia con los argumentos de la banca y sus socios, introdujera criterios de carácter general que supusieran un límite a los volúmenes de capital destinados al servicio de la deuda? Semejante planteamiento podría, sin alterar el esquema caso por caso, proponer por ejemplo que los montos destinados al servicio se fijaran con base en el volumen nacional de las exportaciones o de acuerdo a una tasa fija porcentual congruente con el crecimiento del PNB. Podrían incluso saldarse las deudas atendiendo a la ortodoxia neoliberal del FMI, a partir de su valor depreciado de mercado con lo cual se respetaría el libre juego de las leyes de la oferta y la demanda, sin dejar de observarse la posición particular que cada deuda guarda en ese mercado. En otras palabras, despolitizando la estrategia del capital financiero internacional y ubicándolo en el libre juego de las doctrinas económicas a que es adicto, podrían los países deudores, actuando coligadamente, abrir perspectivas de solución más realistas y a largo plazo al problema del endeudamiento externo. Sin embargo, la realización efectiva de lo anterior solo podría fructificar a partir de la

construcción de un "marco institucional monetario" intralatinoamericano capaz de contener en términos equivalentes con la poderosa coalición de acreedores agrupada tras el FMI.

Lo que es perfectamente claro, en contraste con el argumento de la especificidad de cada deuda, es el carácter uniforme, institucionalizado y condicionado de los programas de ajuste estructural que no toman en cuenta las particularidades políticas y socioeconómicas de cada país para resistirlos, como lo evidencian los brotes de violencia recurrentes en América del Sur como resultado del carácter recesivo y la perniciosa austeridad desestabilizante que implican esos programas. Desde esta perspectiva es claro que la argumentación técnica esgrimida por los acreedores resulta insatisfactoria y en consecuencia despierta cuestionamientos acerca de los objetivos de fondo a los que apunta el persistente afán por continuar con un enfoque individual, cuyos efectos han sido desastrosos para la región.

La referencia empírica obligada para comprender semejante montaje de condicionalidades y de relaciones asimétricas, debe buscarse en el ámbito de los procesos económicos de transnacionalización en América Latina, puesto que, en todo caso, los resultados de un proceso de negociaciones, remiten al espacio más amplio de las ganancias y la pérdidas económicas y estratégicas en donde el tratamiento caso por caso se traduce, no ya en el acercamiento aislado de un país frente al consorcio financiero, sino en un subcontinente de países deudores que sostienen débiles vínculos políticos y económicos intraregionales, que enfrentan serias dificultades para asimilar positivamente sus potencialidades y que se han mostrado incapaces para limitar la desproporcionada transferencia de riqueza hacia el Norte acreedor.

Dada la magnitud de las asimetrías existentes, modificar la balanza de poder sería factible sólo a partir de la construcción de un marco institucional intradeudores que, aunque lo suficientemente flexible para permitir un tratamiento individual que atienda la particularidad de cada país, suponga un compromiso inquebrantable para el establecimiento de límites al servicio fijados a partir de la consideración de las variables internas del desarrollo de esos países;

la institucionalización financiera del problema por parte de los acreedores en un "paradigma" caso por caso-ajuste estructural, sólo podría resistirse mediante un "paradigma deudor" tope máximo al servicio-inversión interna no financiada condicionalmente.

En otras palabras, el procedimiento caso por caso debe analizarse fundamentalmente a partir de consideraciones elementales de política de poder en donde la formación de coaliciones resulta crucial. Es inconducente el ignorar que por encima del enfoque financiero del problema, se trata de un asunto político de la máxima prioridad en la agenda de los acreedores. Robert Devlin, al igual que otros analistas, coincide en este punto al afirmar que: "Los bancos reconocen los beneficios del poder asimétrico; es por esto que insisten enérgicamente en las negociaciones 'caso por caso' en las reprogramaciones".<sup>39</sup> Por lo tanto, conviene referirnos a las razones que, desde la posición de los bancos, justifican un esquema caso por caso para el tratamiento de la deuda externa. Morris Miller<sup>40</sup> enumera tres puntos básicos:

1. La carga del interés puede ser reducida en las negociaciones de reprogramación mediante un 'représtamo' del interés vencido, incrementando así la deuda pero también proporcionando un alivio temporal de ésta. Este es el 'medicamento' [...] cuando los países deudores encuentran... 'políticamente suicida' [...] pagar todos los intereses vencidos.
2. Bancos menores que quieran retirarse del consorcio [...] pueden ser disuadidos de hacerlo mediante una juiciosa aplicación de presión directa y persuasión.
3. Cancelaciones masivas por parte de los bancos altamente comprometidos pueden ser evitadas o retardadas. Este proceso les permite, mediante la reprogramación, tanto el mantener los préstamos existentes a precio completo en sus libros, como el ganar el tiempo necesario para construir reservas contra posibles pérdidas, en el evento de que lo peor tome lugar.

---

39. Devlin, op. cit. p.285.

40. Miller, op. cit. pp.60-83.

De los puntos anteriores se pueden desprender algunas consideraciones importantes: Primero, el procedimiento caso por caso no es sino una táctica particularmente efectiva al servicio de los intereses generales de los acreedores para ajustar las economías deudoras al pago. Pero también, para forzar concesiones de apertura en áreas económicas de su interés dentro del país deudor. Este enfoque no es en realidad una respuesta a la especificidad de la deuda de cada país; es más bien consistente con el interés por mantener vigentes los saldos, de modo que el reconocimiento de la obligación por parte del país deudor -gracias a la reprogramación de deudas- les coloca en posición de utilizar la deuda como instrumento de coerción económica. Segundo, se aprecia una preocupación latente de que el peso de la crisis oblique a los bancos a aceptar pérdidas importantes. Al respecto la reprogramación de deudas, que sólo es posible mediante una acción concertada de los bancos bajo un esquema individual para cada país, ha evitado una cancelación masiva de éstas.<sup>41</sup> Tercero, existen diferencias y tensiones entre la comunidad de acreedores en virtud de los intereses divergentes que persiguen. Estas diferencias han sido salvadas gracias al interés capital por mantener la balanza de poder a su favor ya que en un contexto de aislamiento -como es el caso de los deudores- aumentaría considerablemente su vulnerabilidad ante la crisis generalizada de liquidez que enfrenta la región; los bancos individualmente estarían incapacitados o tendrían poco interés para reprogramar deudas. Sin el activo papel regulador del FMI, el Banco Mundial y los comités asesores de bancos, los cuales están obligados a tener una visión de mediano y largo plazo, cuidando los intereses más amplios del conjunto de acreedores, la presión de los bancos menores "podría llevar a suficientes deudores a tal desesperación que podrían estar dispuestos a asumir cualquier costo con tal de no pagar",<sup>42</sup> lo que en última instancia evidencia el papel crucial que ha tenido la institucionalización del proceso de renegociación.

---

41. Importa recalcar la paradoja existente entre la exigencia sobre los países deudores para que sigan una orientación económica de mercado como condición para la restructuración de sus deudas, y la negativa por parte de los bancos de aceptar efectivamente una solución de mercado, como sería el transar las deudas a su valor real de acuerdo a las leyes de la oferta y la demanda.

42. O'Donnell, op. cit., p.325

Por último, a pesar de que el fortalecimiento de los fondos de reserva de los bancos más comprometidos ha reducido el riesgo de quiebra, se mantiene firme el compromiso por mantener la unidad del grupo. Esto puede demostrarse fácilmente a partir del hecho de que únicamente México, Chile y Uruguay se han mantenido al corriente en sus pagos para fines de 1989,<sup>43</sup> mientras que el retraso persistente del resto de los deudores, incluyendo a los más importantes como Brasil, Argentina y Venezuela no ha despertado una actitud de pánico entre los bancos semejante al experimentado durante los primeros años de la crisis, ni tampoco ha sido objeto de sanciones abiertas contra estos países, no obstante hayan enfrentado una reducción creciente de créditos disponibles y de flujos financieros de inversión, como parte del "no-préstamo" de la estrategia de condicionalidad.

De estas observaciones puede concluirse que el esquema de negociación caso por caso no responde a las necesidades de recuperación y desarrollo económico de las economías deudoras, y que tanto su concepción como su instrumentación parten de necesidades e intereses externos como lo evidencian los programas de ajuste estructural, y cuyo fin prioritario es dar satisfacción a las exigencias de cumplimiento de las obligaciones crediticias de los gobiernos deudores. No sorprende en consecuencia que un exfuncionario del Banco Mundial como M. Miller, concluya su análisis sobre este esquema de "solución" estableciendo que:

Existen suficientes incertidumbres y ambigüedades conceptuales y metodológicas soportando el modelo caso por caso para hacerlo a uno escéptico. Cuando se enfoca a los aspectos empíricos del problema, tales como la estimación de los requerimientos mínimos de capital, los recursos disponibles probables y por qué medios y bajo qué términos, este escepticismo se torna en seria duda. Cuando a esta lista se agregan las tendencias en las tasas de cambio, los términos de intercambio, proteccionismo, fugas de capital y las reacciones de los líderes a ellas, la duda podría convertirse en convicción acerca de que el manejo de los posibles resultados de la crisis global de la deuda (bajo el enfoque caso por caso) es afín a edificar castillos de arena.<sup>44</sup>

---

43. CEPAL, *Panorama económico de América Latina 1989*, p.8.

44. Miller, op. cit., p.83.



Aparte de la persistencia en continuar con un enfoque que ha mostrado reiteradamente serias limitaciones para afrontar la crisis deudora, difícilmente podría rescatarse un signo tan contundente acerca del temor de los bancos hacia una concertación política regional en materia de deuda externa; no obstante el creciente fortalecimiento de la banca para responder a la crisis, y el fracaso de todos los intentos por encontrar fórmulas comunes de negociación por parte de los deudores, persiste un fuerte interés por mantener la balanza de poder vigente, lo cual evidencia por un lado, el interés por continuar extrayendo concesiones en actividades aparentemente desvinculadas de la deuda, y por otro, la posibilidad de que una coalición deudora sea capaz de alterar ese desequilibrio de fuerzas y de modificar sustancialmente los términos de las negociaciones. De otro modo no se explica la constante presión política sobre las iniciativas de coordinación de los deudores y las fuertes protestas de los banqueros contra todo intento de organización. La articulación de una política disuasiva de amenazas y recompensas apoyada por sus gobiernos y dirigida a boicotear todo propósito de coordinación, son también expresión de su preocupación por mantener la relación de fuerzas vigente. Como advierte O'Donnell, "dentro de ese proceso es de claro interés de los acreedores evitar transformaciones en el poder relativo de las partes -es decir, impedir que los deudores se organicen".<sup>45</sup> Para ello los acreedores no han cesado de protestar contra los intentos, ciertamente débiles e inconsistentes, de organizar un club de deudores, "por supuesto sin que les preocupe (ya que no se trata de lógica sino de poder) la incongruencia de esas protestas con su propia organización".<sup>46</sup>

Dada la insuficiencia de todas las iniciativas puestas en práctica desde la explosión de la crisis deudora, no deja de llamar la atención el que los países deudores hayan mostrado una aparente incapacidad para coordinar estrategias comunes de negociación. Desde el Consenso de Cartagena en que se puso de

---

45. O'Donnell, op. cit., p 324.

46. *ibidem*.

manifiesto esta posibilidad y que fue rápidamente anulada por la efectividad de las políticas de fragmentación instrumentadas por los acreedores, no se ha producido ninguna otra iniciativa semejante, lo cual indica no únicamente el éxito de la política disuasiva de amenazas y pagos laterales practicada incisivamente por los acreedores, sino la diversidad de enfoques e intereses divergentes que inhiben la capacidad política por parte de los gobiernos latinoamericanos para trabajar en dirección de una convergencia negociadora frente al exterior.

### 3.4 LAS SANCIONES.

Antes de proceder a examinar el problema de las sanciones y sus implicaciones, conviene establecer que éstas se encuentran íntimamente ligadas al problema de los "pagos laterales". Su conjunción constituye una efectiva estrategia disuasiva, regulada y selectiva de amenaza, castigo y recompensa, practicada en forma recurrente por los acreedores con miras al mantenimiento de la balanza de poder ante los deudores. Esta política de beneficios diferenciales, de hecho ha incidido profundamente como uno de los factores de mayor peso que se oponen al establecimiento de políticas conjuntas de negociación en la región.

Aunque ambos componentes forman parte de una misma estrategia -preservar el aislamiento entre los deudores-, las sanciones, a pesar de haber jugado un papel disuasivo en el proceso, no han logrado por sí solas prevenir las continuas suspensiones de pagos en que ha incurrido -aún contra su voluntad por cumplir- la mayoría de los países deudores; los hechos observados hasta ahora sugieren que las sanciones más temidas, como los bloqueos comerciales, la confiscación de bienes, los embargos o el congelamiento de cuentas bancarias, enfrentan grandes dificultades para ser puestas en práctica con efectividad por los bancos. Podría afirmarse incluso, que la forma más frecuente y común que han adoptado las sanciones en el continente, es la suspensión de nuevos financiamientos a aquellos países con problemas para cumplir con el

servicio de su deuda y que se resisten a la condicionalidad del FMI y del Banco Mundial.

La escasez de recursos frescos junto a la acentuada crisis de liquidez que experimenta la región ha influido considerablemente en que el otro componente, los "pagos laterales", se conviertan en un incentivo poderoso, por encima del temor a las sanciones, para que los países deudores se mantengan en la mesa de negociaciones buscando sacar el máximo de ventajas aisladamente. México, como se examina en el siguiente capítulo es el país deudor que más claramente ha seguido una política dirigida a explotar la negociación bilateral buscando capitalizar "a su favor" los beneficios diferenciales ofrecidos por los acreedores.

La estrecha vinculación entre ambas variables -los castigos y las recompensas para que los países deudores sigan un comportamiento afín con los intereses de los bancos- exige tener presente que la suspensión de créditos a determinado país o países se ha acompañado simultáneamente de "condiciones ventajosas" ofrecidas a otros deudores con el fin de prevenir una convergencia negociadora entre ellos. Por razones metodológicas se decidió ubicar el problema de los "pagos laterales" en la sección de "Obstáculos para la coalición deudora" con el fin de examinarlo a la luz de casos específicos del proceso de negociación entre deudores y acreedores. Como se analiza a continuación, las sanciones por sí solas no parecen ofrecer suficientes elementos para concluir satisfactoriamente que es el temor a su ejecución lo que inhibe una posición más efectiva de negociación por parte de los deudores. Además de los obstáculos políticos y legales que enfrentan los bancos para ponerlas en práctica, la virtual suspensión total de créditos frescos en la región ha restado fuerza y credibilidad al recorte de nuevos financiamientos como política disuasiva para que determinado deudor siga un comportamiento deseado. Por lo tanto, el cálculo costo-beneficio que haría un gobierno deudor entre la expectativa de recibir nuevos financiamientos y el ahorro derivado de suspender o limitar el servicio de su deuda externa, a primera vista le inclinaría a optar por lo segundo. Sobre todo si actuara en coordinación simultánea con otros deudores importantes.

Este hecho no pasa desapercibido para Anatole Kaletsky quien en 1987, uno de los años más críticos de la deuda latinoamericana, cuestionaba: "¿Es acaso tan poco probable que los deudores más importantes se decidan a emplear ese 'gran potencial de negociación' aun inexplorado que tan claramente poseen en teoría?"<sup>47</sup> El que no se haya producido dicha convergencia en un contexto de suspensión de nuevos créditos, presumiblemente obedece a un temor real por parte de los deudores hacia sanciones eventuales, ya que esa "disciplina" no responde ahora evidentemente a la expectativa de recibir nuevos financiamientos. Sin embargo, ese temor no está fundamentado claramente; en opinión de Kaletsky:

La cautela con la que los deudores consideran la falta de pago debe reflejar ante todo su miedo a las sanciones. Pero si un examen más cuidadoso revela que los frenos legales y políticos son mucho más débiles de lo que se suele suponer, podría darse un cambio importante en la balanza de poderes.<sup>48</sup>

Lo que parece justificar el temor a las sanciones por parte de un país que defina unilateralmente la forma que va a servir su deuda, es la posibilidad real de que aquéllas se ejecuten con severidad con el fin de disuadir a los otros deudores de seguir sus pasos. Consecuentemente, observa O'Donnell:

...sería de interés para los acreedores no sólo aplicar sanciones a X sino también hacerlo con la máxima severidad, de manera que X sufra las más graves consecuencias posibles, ya que cuanto más lo sean éstas más eficaces serán para disuadir a otros de seguir su camino"<sup>49</sup>

Las características particulares de cada país en sus relaciones con el exterior, en la composición y distribución de sus deudas y en la configuración del poder político interno, indudablemente introduce un mayor grado de complejidad al análisis de la viabilidad de las sanciones y por lo tanto exigen un examen cuidadoso para cada país. Factores geopolíticos como la vecindad de México y Estados Unidos, podría reducir los incentivos para provocar "las más

---

47. Kaletsky, Anatole, *Los Costos de la Moratoria*, México, Ed. Grijalvo, 1987, p.40.

48. *ibidem*.

49. O'Donnell, *op. cit.*, p.325.

graves consecuencias", por razones de seguridad nacional. En cambio, los ingleses no dudaron un instante en congelar cuentas y embargar el comercio con Argentina a raíz del conflicto de las Islas Malvinas. En cualquier caso parece lógica la apreciación de O'Donnell en cuanto a que,

Los costos y beneficios de la ecuación de disuasión se modificarían en la medida en que ya no sean sólo X sino que X<sub>1</sub> y X<sub>2</sub> sean los países que concertadamente amenazan con dejar de pagar o con redefinir de modo unilateral sus pagos. En tanto esa conjunción aumenta la deuda en juego así como el lucro cesante que los acreedores sufrirían al dejar de operar con esos países, aumenta el costo de sancionar a éstos en relación con el beneficio de disuadir a los restantes.<sup>50</sup>

Si siguiendo esta idea, el poder alcanzado por la coalición de deudores introduciría un cambio sustancial al carácter de las negociaciones, en el sentido de una participación más efectiva de éstos tanto en la definición como en los resultados concretos de los acuerdos. En este caso, los acreedores se verían forzados a negociar bajo nuevos parámetros, ya que resultaría poco viable la magnitud de las sanciones que tendrían que imponer con el fin de castigar o bien de disuadir a los deudores que, en conjunto, se negaran a acatar sus condiciones. Ciertamente parecería en extremo difícil y contraproducente para sus intereses, el que la comunidad financiera internacional o los gobiernos acreedores pudieran o estuvieran siquiera dispuestos a descargar sanciones simultáneas sobre un mercado de dimensiones continentales. Los costos que tendrían que afrontar sus intereses globales en el área, en particular los estadounidenses, en términos de la suspensión de importantes operaciones y negocios rentables, de la riesgosa exposición de sus activos depositados en estos países, así como de una contracción más profunda de su comercio exterior, rebasarían ampliamente a los beneficios que podría redituales la aplicación de semejantes acciones. Distintos autores han coincidido en lo inverosímil de un aislamiento económico generalizado, en virtud de los peligrosos desajustes que producirían en el sistema internacional; desajustes que alcanzarían inevitablemente a los grandes intereses

---

50. *ibid.* p.326.

de las potencias industrializadas, ya que para éstas, la consecuencia más grave sería, no como suele suponerse, una pérdida de credibilidad en el orden económico internacional, puesto que dicha credibilidad es considerada por los acreedores como muy secundaria respecto a la propia funcionalidad del sistema. El temor real hacia un aislamiento económico "obligado" sobre los países deudores que optaran por definir unilateralmente los montos y ritmos del servicio, residiría más bien en el efecto destructivo que semejante desarticulación económica produciría sobre sus propias fuentes de enriquecimiento. Esto es particularmente cierto en el caso de la presencia corporativa norteamericana en América Latina, en que la cooperación parece ofrecer mejores perspectivas que el aislamiento o la confrontación, sobre todo en el contexto actual de redefinición de esferas económicas de influencia, en que la pérdida de mercados ante Japón y Europa Occidental, ha impulsado el replanteamiento de la estrategia hemisférica de los Estados Unidos hacia América Latina.

La radicalización de la crisis contribuye a explicar el porqué los gobiernos acreedores y las instituciones financieras internacionales dominadas por ellos, además de constituir un límite para la lógica maximalista de la Banca Comercial, practican una política de sanciones regulada y selectiva, dirigida a prevenir una convergencia negociadora entre los deudores; la cautela con la que han ejercido presiones financieras sobre ciertos países, tal como lo demuestra la suspensión de pagos de Brasil en 1987, pone de manifiesto el alto interés político concedido por los grandes acreedores y sus gobiernos por restringir el uso de sanciones sobre deudores soberanos a un cuadro de presión regulada y controlable, que permita prevenir una conjugación indeseable de variables políticas y económicas, capaz de precipitar una postura irreconciliable. Además porque esta posibilidad podría arrastrar a otros deudores hacia un repudio flagrante de sus compromisos, a una ruptura en las negociaciones y la consecuente cancelación masiva de deudas por parte de los bancos. Paradójicamente es a los acreedores a quienes conociendo sus propias limitaciones y vulnerabilidades, se revela en forma incontestable el enorme potencial de negociación que

conjugaría un club de deudores, en tanto que éstos parecen ajenos a su considerable poder colectivo.

Gert Rosenthal, secretario ejecutivo de la CEPAL, sintetiza el temor infundado que ha caracterizado el pensamiento de numerosos economistas a lo largo de la crisis, que en el caso de México se manifestó pronunciadamente en la víspera del acuerdo de restructuración que habría de celebrarse con los bancos privados a fines de 1988 y principios de 1989, en relación a un desmedido montaje de declaraciones acerca de los terribles efectos nocivos que podría traer consigo una moratoria para los países deudores. Rosenthal criticó el error político de semejante interpretación, no porque la moratoria fuera o no recomendable como estrategia de negociación, dado que ésta existe de cualquier forma, sino por la actitud latinoamericana de considerar que "era un tabú", por lo que a mediados de los 80's cuando la CEPAL hablaba del peligro de una moratoria "nos calan encima los países desarrollados por estar invocando ideas heréticas".<sup>51</sup> El descartar de antemano la moratoria como una carta de negociación plausible en el "menú de opciones" a disposición de los deudores, les ha significado una subordinación innecesaria en el proceso de negociación ante los acreedores, en tanto que se acepta a priori el marco institucional ideado por éstos como el único camino posible para encontrar soluciones a la deuda. Es decir, se renuncia a utilizar un factor poderoso de negociación y capaz de forzar la introducción de mecanismos que impliquen una distribución más justa de la crisis.

La experiencia indica que los países deudores han subestimado los enormes obstáculos legales y políticos además de los costos financieros que tendrían que afrontar los bancos privados para que una eventual aplicación de sanciones les arrojará un saldo favorable. Como ya se explicó, los gobiernos acreedores han asociado la actividad de negocio de los bancos a objetivos de política exterior y como resultado de esta articulación han podido influir en la política de préstamos de éstos, al presionar para que aumenten o reduzcan los créditos a determinado país. Sin embargo, no existe ninguna garantía de que un banco encuentre el

---

51. *Excelsior*, 5 de mayo de 1990, p. 30.

apoyo de su gobierno para hacer exigible el pago a algún deudor soberano, salvo en el caso de que a ese gobierno le resulte estratégicamente rentable producirle un daño. De otro modo, su gobierno buscará evitar que el conflicto se extienda al ámbito de las relaciones estatales, sobre todo si es de su interés mantener una buena relación diplomática con ese país deudor. Si este es el caso, el apoyo que pudiera recibir el banco afectado, muy probablemente se centraría en la asistencia directa de su gobierno al deudor o indirecta vía el FMI de manera que el país en dificultades pueda cumplir con sus compromisos.

Los bancos por sí solos poco pueden hacer a un deudor soberano con dificultades de pago. La virtual suspensión de pagos en América Latina ciertamente ha provocado un recorte drástico en el suministro de nuevos financiamientos, pero no ha resultado en un bloqueo del comercio internacional de esos países ni tampoco en un embargo o confiscación de sus bienes. De acuerdo con Bruce Nichols "una sentencia legal no es más que un pedazo de papel",<sup>52</sup> y en opinión de Kaletsky:

Los sistemas legales occidentales proporcionarían a los acreedores muy pocas posibilidades para obstaculizar el comercio de un país moroso o impedir que otros comerciaran con él. Habría pocas esperanzas de poder embargar sus reservas de medios de pago internacional y otros activos [...] el costo de todos esos problemas legales apenas podría compararse con la magnitud de su deuda o aún "la máxima tentación de incumplir", sobre todo en el caso de los deudores más importantes.<sup>53</sup>

El mismo autor pone de relieve el temor real hacia una coalición de deudores, cuyo efecto directo sobre las negociaciones sería un debilitamiento en la capacidad de respuesta de los bancos para fijar los términos del servicio: La creación de un cártel de deudores,

podría significar una ventaja para los morosos potenciales; eliminaría uno de los pocos argumentos racionales en favor de las represalias impuestas por los gobiernos acreedores y la Banca, a saber, la esperanza de que las

---

52. Kaletsky, op. cit., p.69.

53. ibidem.



represalias impuestas al primer infractor, tendrían un efecto preventivo sobre los otros deudores.<sup>54</sup>

Es decir, frente a una coalición deudora, quedaría descartado el uso de las sanciones como política para lograr que los deudores actuaran de acuerdo a su interés. Por lo tanto, parece difícil que en una situación en la que los deudores fijaran colectivamente límites a los montos y a los ritmos del servicio, los gobiernos y los grandes acreedores se inclinaran por un rompimiento, principalmente porque la deuda, que ellos mismos reconocen incobrable, es el medio y no el fin para la consecución de sus intereses estratégicos globales en la región.

Por otro lado, desde un punto de vista estrictamente comercial, las sanciones resultan económicamente desventajosas para ambas partes de la relación, y por lo tanto pueden despertar protestas e inconformidades dentro del país que emite las sanciones. El financiamiento del comercio exterior es tanto un servicio para el exportador que requiere vender bienes a X país, como un servicio para el importador. Al negar el crédito financiero a ese país, los bancos estarían perjudicando a sus clientes, por ejemplo los exportadores de Estados Unidos, Europa o Japón.

Estos exportadores no sólo presionarían a sus gobiernos para revivir el financiamiento comercial con garantía, sino que buscarán bancos privados dispuestos a financiar el comercio con el país moroso en cuanto fuera claro que su situación de liquidez habría mejorado lo suficiente para que el financiamiento comercial pudiera autofinanciarse.<sup>55</sup>

Si se toma el caso de Brasil que ha dado muestras de intransigencia en el pasado hacia la condicionalidad del FMI, a pesar de que los banqueros seguidamente han amenazado en el pasado con recortar los créditos comerciales a ese país, estas amenazas difícilmente parecen creíbles ya que como advierte J. Frieden: "Pocos financieros desean perder acceso a la

---

54. *ibid.* p. 160.

55. *ibid.* p. 103

economía más grande del Tercer Mundo, y aquéllos dispuestos a 'desistir y correr' seguramente serán sustituidos por otros empresarios".<sup>56</sup>

De ahí se puede argumentar con Kaletsky que, si el gobierno moroso consiguiera persuadir a sus proveedores de que aumentarían en lugar de disminuir las reservas de medios de pago internacional para el servicio del comercio, tendría buenas posibilidades de conservar sus líneas de crédito:

Hablando en términos prácticos, a un país que faltara a su pago de la deuda de mediano plazo, pero mantuviera puntualmente el servicio de sus créditos comerciales, no le tomaría mucho tiempo rehabilitarse en el mercado de financiamiento al comercio. Por varias razones, podría empezar a derrumbarse rápidamente la solidaridad entre los banqueros.<sup>57</sup>

Además, las sanciones de tipo comercial, de llevarse a cabo públicamente, pueden resultar políticamente contraproducentes para los acreedores y benéficas para el país deudor si logran producir un efecto de unidad nacional en contra del sancionador.<sup>58</sup> Es por esta razón que las formas más comunes de coerción económica practicadas actualmente en el sistema internacional, tienden hacia el control de los flujos financieros y de tecnología en donde resulta más difícil para el gobierno del país receptor de las sanciones, capitalizar políticamente a su favor la agresión debido a la dificultad para inculpar ante la opinión pública al emisor de la sanción.<sup>59</sup>

Un país probablemente podría conservar gran parte del financiamiento al comercio aún después de una falta al pago de la deuda de mediano o largo plazo. Muchas veces no son los bancos, sino los proveedores extranjeros o ciertas instituciones de crédito comerciales especializadas, las que proporcionarían este financiamiento. "Los acuerdos de financiamiento comercial

---

56. Frieden, Jeffrey A. "The Brazilian Borrowing Experience". *Latin American Research Review*, vol. XXII, núm. 1, 1987, p. 123.

57. Kaletsky, op. cit., p. 102.

58. Al respecto conviene revisar Stuart Olson, Richard, "Economic Coercion in World Politics". *World Politics*, vol. XXXI, núm. 4, julio de 1979.

59. *ibidem*.

al margen de los grandes bancos siempre han existido, pero su número y complejidad han aumentado a raíz de la crisis del endeudamiento".<sup>60</sup>

La posición de México es especial en muchos sentidos; por un lado es altamente vulnerable a un recorte amplio de su comercio con los Estados Unidos, quien compra más del 60% de sus exportaciones. sin embargo México es el tercer cliente para los productos estadounidenses de exportación por lo que una situación de bloqueo tendría efectos negativos en ambos lados de la frontera. Además, un alto porcentaje de las exportaciones mexicanas hacia los Estados Unidos están concentradas en las industrias maquiladoras del Norte, controladas en su gran mayoría por capital extranjero con una posición dominante por parte de las empresas norteamericanas; un bloqueo al comercio mexicano afectaría inevitablemente muchos intereses que poco o nada tienen qué ver con las deudas soberanas a mediano y largo plazo de los bancos privados.

Por otro lado, el gobierno norteamericano difícilmente arriesgaría radicalizar el proceso de inestabilidad hasta un punto que resultara incontrolable, por obvias razones de seguridad nacional; la inmigración ilegal ha sido un foco de tensión permanente en las relaciones bilaterales de ambas naciones, y parece constituir un asunto de máxima prioridad en la agenda de seguridad nacional de los Estados Unidos, por encima del interés particular de los bancos. De cualquier forma, una presión norteamericana sobre México es previsible en el futuro, en tanto que le permita continuar extrayendo concesiones económicas, no obstante que el tipo de desarrollo económico que presupone un proceso de transnacionalización pueda agudizar las tensiones sociales, como resultado de la reducción progresiva de los gastos sociales del Estado mexicano.

La oportunidad estratégica y el espacio de maniobra política, resultantes de la inpotencia de los acreedores para fijar los términos de las negociaciones sobre una coalición de deudores que actúe concertadamente, presupone la posibilidad real de que se privilegien las apremiantes necesidades de crecimiento económico

---

60. Kaletsky, p. 106.

de la región, por encima del afán lucrativo de los banqueros. Pero ésto, se debe insistir, sólo sería posible si el conjunto de los deudores (o al menos los más importantes) actúan coordinadamente. Las negativas de pago en un contexto de aislamiento han acentuado el daño profundo causado por los programas condicionados de ajuste estructural y han resultado incluso contraproducentes, como lo demuestra la experiencia de Perú, Brasil o Argentina.

La lucha de los deudores por obtener condiciones que les permitan sacudirse definitivamente el problema de la deuda externa, sólo podrá tener éxito en la medida que se establezca un acuerdo entre los países latinoamericanos. [...] Ni siquiera Brasil, que es el país más grande y fuerte de la región, pudo enfrentarse a la bien coordinada batería de los acreedores en su fallida moratoria de 1987.<sup>61</sup>

Su actitud recalcitrante ante las políticas del FMI incentivó la política de "pagos laterales" seguida por los acreedores, lo cual "beneficó" la posición relativa de negociación de otros deudores importantes como México o Filipinas, resultando finalmente en un acentuamiento de la fragmentación de los deudores.

---

61. *El Financiero*, 12 de enero de 1989, p.12.

## 4. LOS OBSTACULOS PARA LA COALICION DEUDORA

### 4.1 LAZOS INTRAREGIONALES Y PAGOS LATERALES

Se hace necesario un esfuerzo extraordinario de concertación regional en materia de negociaciones sobre deuda externa. No existen ejemplos significativos en que una alianza de países latinoamericanos haya logrado sacar ventajas importantes del orden económico internacional, tendientes a la consolidación de un desarrollo independiente para la región. Por el contrario, la gran mayoría de las negociaciones internacionales de estos países con las naciones industrializadas, se ha inscrito en un ámbito de desventaja bilateral, caracterizado por un desequilibrio de fuerzas en donde ha prevalecido fundamentalmente el interés de las últimas.

Este hecho adquiere, en la actualidad, su máxima expresión con el fenómeno de la deuda externa. Ningún otro proceso internacional revela tan claramente la vulnerabilidad a la que están sujetos los países subdesarrollados en lo que a negociaciones se refiere. Los intentos por reforzar conjuntamente su posición dentro del sistema internacional, han sido rebasados ampliamente por los vínculos establecidos históricamente con el mundo desarrollado, sin que estos vínculos impliquen una incapacidad predeterminada para transformar las relaciones de dependencia. Procesos como la transnacionalización de importantes sectores de la economía latinoamericana, han conducido al establecimiento de alianzas, intereses y relaciones políticas y económicas que actúan poderosamente en favor de un aislamiento entre los países deudores.

La experiencia de las negociaciones demuestra que los deudores, conocedores de la estrategia disuasiva de sanciones y recompensas practicada incisivamente por los acreedores a fin de mantener la balanza de poder a su favor, se han dedicado a buscar el máximo de ventajas aisladamente sin cobrar conciencia aparentemente del enorme potencial negociador que la creación de un frente común les confiere. El problema, más allá de la retórica oficial, reside básicamente en el temor de dar un primer paso sin contar con un grado de

confianza suficiente acerca del accionar colectivo y simultáneo del grupo de deudores.<sup>1</sup>

El discurso oficial de integración latinoamericana, de búsqueda de salidas comunes a la crisis deudora y las reuniones celebradas al más alto nivel en el contexto del Consenso de Cartagena, del Grupo de los Ocho y posteriormente, en las reuniones del Grupo de Río, entre los Ministros de Finanzas de los países deudores latinoamericanos, permite suponer que existe un alto grado de conciencia en cuanto a las ventajas que ofrecería la formación de una alianza. En consecuencia, el hecho de que estas reuniones y consultas no fructifiquen en una ruptura del esquema tradicional de negociación caso por caso, indica que se trata básicamente de un problema de capacidad y de estrategia.

El expresidente de Brasil José Sarney declaró en enero de 1989: "...la falta de una solución negociada a nivel político para la cuestión de la deuda compromete igualmente nuestras perspectivas. De ahí la necesidad de que coordinemos, cada vez más, nuestras posiciones..." agregando más adelante, "Estoy seguro que llegaremos a una propuesta latinoamericana para la deuda, que deberá abrir nuevas perspectivas para encaminarnos a una solución justa".<sup>2</sup> Como él, cualquier presidente latinoamericano sabe perfectamente que en materia de negociaciones la formación de coaliciones resulta crucial para la conjugación de un mayor poder e influencia en la negociación. Miguel de la Madrid, expresidente de México, ante el Parlamento uruguayo en Montevideo en la víspera de la reunión del Grupo de los Ocho celebrada en Punta del Este en octubre de 1988, convocó a crear "una comunidad de naciones latinoamericanas, con capacidad política de gestión y decisión, que enfrente el 'fenómeno perverso' de la deuda externa, porque no debemos arrastrar y condenar a nuestros pueblos

---

1. Al respecto véase O'Donnell, Guillermo, "Por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?" en Wionczek, M., *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*, México, FCE, 1987, pp. 323-332. Del mismo autor, "Brazil's failure: What future for debtors' cartels?", *Third World Quarterly*, octubre de 1987, pp. 1157-1166. Fortín Carlos "Perspectivas políticas de la deuda latinoamericana" en Griffith-Jones, et. al. *Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en la América Latina*, México, FCE, 1988, pp. 371-390. Tussie, Diana, "La coordinación de los deudores latinoamericanos: Cual es la lógica de su accionar?", en Griffith-Jones op. cit., pp. 280-300.

2. "Habrá una propuesta conjunta de América Latina en Torno a la Deuda Externa", *El Financiero*, 19 de enero de 1989.

a una cadena perpetua de ajustes unilaterales que frustran sus demandas legítimas de desarrollo y bienestar social", concluyendo que "Latinoamérica y sus partes sólo serán políticamente viables si se logra una auténtica alianza de naciones".<sup>3</sup> Al hacer hincapié en que el problema del endeudamiento rebasa el ámbito estrictamente financiero y económico, y "tiene ineludiblemente una connotación política", De la Madrid afirmó enfático a sus homólogos latinoamericanos en Punta del Este que:

...es la integración latinoamericana una decisión esencialmente política que, no ignoramos, encuentra resistencias al interior de la región; enfrenta contrarios más allá de nuestras fronteras y se da en un marco de inercias y contradicciones; por ello exige voluntad e imaginación extraordinaria; proyecto, valor y sentido de la historia.<sup>4</sup>

En esa oportunidad José Sarney, al oponerse duramente a lo que él denominó "la lógica de la prepotencia que utilizan las naciones industrializadas en sus relaciones con Latinoamérica", coincidió en la necesidad de imprimir un enfoque político a la solución de la deuda y exhortó a promover una decidida participación de los gobiernos de los países acreedores: "Sin un compromiso conjuntamente responsable por parte de deudores y acreedores, no habrá solución justa y duradera de la deuda, que debe inexorablemente pasar por la reducción de su monto".<sup>5</sup>

Posteriormente, el presidente peruano Alan García criticó abiertamente el trato bilateral que los países deudores han seguido en las negociaciones y expuso que: "Hemos sido veinte países negociando por nuestro lado, cada uno, a la búsqueda de solucionar su problema {...} Ninguno de nuestros países, por sí solo, puede confiar en la consistencia de su camino si no se plantea como meta ser parte de una comunidad integrada".<sup>6</sup> A la pregunta de: Hay acuerdo del Consejo de Presidentes? se mostró escéptico: "Yo no creo todavía que haya

---

3. *Excelsior*, 26 de octubre de 1988, p.1.

4. *Excelsior*, 28 de octubre de 1988, p.1.

5. *Excelsior*, 28 de octubre de 1988, p.26

6. *ibidem*.

acuerdo, pero en vista de lo escuchado esta mañana, creo que es un punto consensual además de sentido común".<sup>7</sup>

Por su parte Jaime Lusinchi, el expresidente venezolano, coincidió con la opinión de los otros mandatarios en que, "El esquema tradicional está agotado y la vieja secuencia se repite como un 'ritornello' dañino y grotesco". El de la deuda, subrayó, "ya no es un problema de unos cuantos países aislados, y la propia Secretaría General de la ONU lo ha reconocido como un problema mundial por su realidad y sus consecuencias". Dadas las condiciones, agregó, "resulta imperativo intentar un diálogo político y directo al más alto nivel con los gobiernos de los países acreedores, para encontrar soluciones que no pueden esperar".<sup>8</sup>

La declaración final de Uruguay, corolario de la segunda reunión de Presidentes del Mecanismo de Consulta y Concertación Política (Grupo de los Ocho), que se propuso un diálogo con las naciones industrializadas y convocó a una reunión ministerial para tratar el problema de la deuda externa, produjo un efecto nulo en el ánimo de los gobiernos acreedores puesto que el diálogo propuesto ni siquiera ha sido aceptado por éstos. Con la expectativa de que el nuevo presidente norteamericano George Bush, accediera a entablar un trato serio y realista de la deuda en forma conjunta, capaz de modificar el enfoque tradicional caso por caso, los gobiernos latinoamericanos parten de posiciones débiles, poco consistentes y en consecuencia inadecuadas, desde el momento mismo en que, quizá por el serio problema de la información limitada y del bajo grado de confianza mutua existente entre ellos, declaran antes de entablar dicho diálogo:

La cumbre de Punta del Este evitará cualquier amenaza de moratoria o actos unilaterales, subrayando la disposición de América Latina a negociar con los bancos, y sobre todo con los gobiernos de los países acreedores, para encontrar fórmulas y soluciones "mutuamente" aceptables y realistas.<sup>9</sup>

---

7. *ibidem*.

8. *ibidem*.

9. *Excelsior*, 30 de octubre de 1988, pp. 1 y 26.



serio obstáculo para que los acreedores cambien de actitud. Sobre todo si se toma en cuenta que todas las crisis de pagos en el pasado han encontrado resolución a partir de salidas políticas que involucraron la intervención de los gobiernos. Los países deudores latinoamericanos aparentemente han sido llevados a reconocer la lógica de los acreedores de que cualquier intento de concertación regional constituye un acto de "confrontación", y esto ha sido así debido a que se han visto obligados a aceptar un marco institucional inflexible de negociación caso por caso, no obstante que sus gobiernos reconozcan que el modelo está agotado.

El Secretario Permanente del SELA, Carlos Pérez del Castillo, se refirió a este problema en junio de 1989 advirtiendo que, "La banca internacional no cambiará de actitud y seguirá viendo con desprecio cualquier propuesta latinoamericana que intente cambiar sus posiciones de privilegio en las negociaciones de deuda externa".<sup>12</sup> Explicó que la solución de fondo al problema de la deuda no puede encontrarse en forma aislada:

No debemos aterrarnos más al mito del individualismo, que hasta ahora solo ha permitido que nos impongan condiciones y objetivos. Tampoco se debe buscar una confrontación sino el realismo, que no es la renuncia a la defensa de nuestros legítimos intereses.<sup>13</sup>

Ante la intransigencia de los banqueros para aceptar una distribución más realista de los costos de la crisis deudora, -que además sería más saludable para el sistema financiero internacional en su conjunto- cualquier política justa y moderada por parte de un Estado, sugiere que la concertación regional de los deudores es, junto al compromiso por atender las apremiantes demandas económicas y sociales internas, la respuesta mínima ante la intensidad y el número de consultas permanentes celebradas entre los grandes bancos acreedores y sus socios transnacionales, cuyos intereses están ampliamente representados en el FMI, el Banco Mundial, el Club de París y demás asociaciones

---

12 *Excelsior*, 20 de junio de 1989, p. 1.

13. *ibidem*.

La experiencia de los años 80' sugiere que, en tanto las declaraciones conjuntas y los gestos de buena voluntad no se traduzcan, en los hechos, en posiciones comunes para emprender acciones resolutivas, la credibilidad hacia América Latina de constituirse en una fuerza colectiva capaz de contender en términos equivalentes con la poderosa asociación de intereses financieros agrupados tras el FMI y el Banco Mundial, será ignorada indefinidamente. Sin la construcción de un 'marco institucional' monetario de negociación intralatinoamericano que, soportado por un firme compromiso entre los gobiernos de los países deudores, establezca claramente los parámetros dentro de los cuales habrá de negociar cada país su deuda, no parece probable que los acreedores accedan a entablar negociaciones serias y justas, bajo un auténtico espíritu de cooperación para alcanzar acuerdos que contemplen efectivamente soluciones "mutuamente aceptables y realistas" para ambas partes de la relación.

La reunión cumbre del Grupo de los Ocho celebrada en Ica, Perú en octubre de 1989 no constituyó ningún avance para encontrar fórmulas conjuntas de negociación. En esa oportunidad el Presidente argentino Carlos Menem advirtió: "En la división de los países latinoamericanos, se encuentra la explicación de que tengan que negociar individualmente sus problemas de deuda, en condiciones adversas".<sup>10</sup> No obstante se dijo en el comunicado final de la reunión que: "Las soluciones propuestas han terminado todas en fracasos" -lo que pareció sobresaltar al mandatario mexicano-, se limitaron a apelar a la buena voluntad de los países desarrollados para que "continúen con los esfuerzos realizados por algunos de ellos y promuevan los cambios fiscales y regulatorios que comprometan la necesaria participación bancaria en los programas de reducción de deuda y su servicio, sin inhibir indebidamente los flujos de recursos nuevos".<sup>11</sup>

El renunciar de antemano a adoptar posiciones más efectivas, después de diez años de ajustes en que la carga de la crisis ha sido soportada con la miseria y el desempleo de las sociedades latinoamericanas, se ha constituido en un

---

10. *Excelsior*, 13 de octubre de 1989, p.10.

11. *ibid.*, p.28.

extragubernamentales. Enfrentados al evidente fracaso de los esquemas bilaterales de negociación, ¿por qué los países latinoamericanos no han podido organizarse para fortalecer su posición negociadora ante los acreedores, siendo que éstos actúan coligadamente en el diseño de estrategias comunes de negociación?

En opinión de O'Donnell, los principales obstáculos que enfrentan los deudores para actuar concertadamente se derivan de la habilidad de los acreedores para hacer dos cosas si un deudor particular decide actuar unilateralmente: una acción es el amenazar y eventualmente aplicar severas sanciones contra ese país. La otra acción -simultánea-, es hacer lo que en teoría de juegos se llaman pagos laterales (beneficios diferenciales o, en otras palabras, sobornos) a otros países deudores que de otro modo podrían verse tentados a seguir los pasos de aquél.<sup>14</sup> Es decir, los acreedores calculando el severo daño que les causaría la consolidación de un frente común de deudores, han puesto en práctica una política dirigida a fincar divisiones o bien crear intereses divergentes entre éstos, mediante una estrategia de castigos y recompensas para que deudores importantes actúen de acuerdo a su estrategia.

La forma más común que toman esos "pagos laterales" son, en lo que a deuda externa se refiere, prórrogas a los vencimientos, restructuraciones, otorgamiento de créditos frescos y de emergencia, pero también la certificación o el aval de "buen comportamiento" ante la comunidad financiera internacional, el cual se refiere no únicamente a la renuncia tácita del país deudor de buscar o aceptar algún tipo de concertación política con los otros deudores, sino también a reconocer el marco institucional de la negociación caso por caso, diseñado por el FMI y los bancos, como el único esquema viable de "solución" al problema del endeudamiento. Esto, desde luego no impide que los gobernantes latinoamericanos se aventuren a señalar en sus reuniones cumbre que el modelo está agotado.

---

14. O'Donnell, Guillermo "Brazil's failure: what future for debtors' cartels?" *Third World Quarterly*, octubre de 1987, p.1159

Apelando a un dudoso "pragmatismo político", puesto que no cambia la esencia del desequilibrio de fuerzas que subyace a las negociaciones con los bancos, los gobiernos latinoamericanos se han inclinado por aceptar las reglas de juego de los acreedores a cambio de paliativos apenas suficientes para dar un respiro a la capacidad de pago, en el mejor de los casos. El bajo costo para los bancos de mantener a los países deudores en un contexto de aislamiento, se ha podido sostener con sorprendente habilidad por parte de la comunidad financiera en el límite estrecho de prevenir un rechazo abierto del oneroso servicio de la deuda. En aquellos casos en que cierto país ha buscado limitar la transferencia de recursos hacia el Norte y no cuenta con el potencial económico suficiente para resistir las presiones externas, las consecuencias han resultado allamente desfavorables para él, en tanto que el costo-beneficio de mantener la balanza a su favor ha permitido a los acreedores la aplicación de severas sanciones, que parecerían poco viables sobre una coalición de suficiente peso. Cabe señalar que la importancia del país deudor, en términos de la deuda comprometida y de su peso geopolítico en la región, es una consideración que no escapa al análisis de riesgo que los bancos realizan para establecer el monto de las recompensas y sanciones que deben imponer a fin de mantener el proceso bajo control. Son precisamente este tipo de consideraciones eminentemente políticas, que influyen en forma decisiva en el curso de las negociaciones y en el tipo de "salidas" ofrecidas a la crisis, las que frecuentemente pasan por alto los análisis económicos sobre deuda, y que el FMI, el Banco Mundial y numerosos especialistas cuidan muy bien de no señalar en sus documentos.

A continuación se ofrecen algunos ejemplos de la estrategia de beneficios diferenciales a lo largo de la crisis deudora que evidencian, por un lado, el temor por parte de los bancos hacia la eventual formación de una coalición de deudores, así como su capacidad disuasiva para prevenirla; y por otro, el poco interés o quizá la incapacidad de aquellos para organizarse y fortalecer su posición conjunta frente a los bancos.

Según la Secretaría de Hacienda de México,<sup>15</sup> las propias autoridades reconocen que la reestructuración multianual que le fue concedida al país en 1984, y que los negociadores mexicanos calificaron como un "logro trascendente" que benefició al resto de los deudores, "llegó hasta que se hizo evidente la posibilidad de que hubiera acciones políticas simultáneas por parte de los deudores, posibilidad que se puso de manifiesto en las discusiones del Consenso de Cartagena"<sup>16</sup>

La reunión de Ministros de Finanzas de once países latinoamericanos que dio origen al Consenso de Cartagena en junio de 1984, despertó gran preocupación entre la comunidad financiera de acreedores, quienes vieron esta movilización como un serio desafío, no obstante que los deudores descartaron explícitamente la intención de formar un "club de deudores". A pesar de que esta reunión estuvo permeada por un ambiente de poco entusiasmo por consolidar efectivamente un frente común, puesto que prevalecía cierta suspicacia entre los asistentes propiciada por la falta de apoyo político que Brasil, México y Venezuela desistieron de ofrecer a Argentina a principios de 1984 cuando este país incurrió en una moratoria de pagos,<sup>17</sup> los acreedores de cualquier forma impulsaron acciones inmediatas para prevenir una convergencia negociadora. La clara percepción de los banqueros acerca de la eventual posibilidad de enfrentar negociaciones en bloque -que hubiera podido implicar una modificación sustancial de la balanza de poder-, les alertó sobre la urgente necesidad de instrumentar políticas de fragmentación a fin de prevenir una posible coalición entre los deudores. Con ese propósito recurrieron a la estrategia de los pagos laterales:

---

15. Ver SHCP, "Deuda Externa", *Cuadernos de Renovación Nacional*, México, FCE, 1988, pp. 49-93.  
16. *ibid.*, pp. 49-58.

17. Por el contrario, en esa ocasión Brasil, México y Venezuela con acuerdos de reestructuración en marcha con sus acreedores, se unieron a ellos para persuadir a Argentina de que moderara su posición y buscara un acuerdo; no deja de llamar la atención que, en esa oportunidad, aquellos deudores junto con Colombia extendieran un crédito puente a Argentina, avalado por el Tesoro de los Estados Unidos, a fin de cancelar sus intereses atrasados y evitar una ruptura en sus negociaciones con el FMI. Sobre este punto se puede revisar SHCP "Deuda Externa", *op. cit.*, pp. 54-58, y Tussie, Diana, *op. cit.*, pp. 283-289.

Mientras que los deudores descartaron explícitamente la intención de formar un 'club de deudores' los acreedores de todas maneras miraron con preocupación la creciente solidaridad latinoamericana. Así, intentaron neutralizar el nuevo movimiento y ofrecieron a México y posteriormente al Brasil los dos deudores más poderosos del bloque, las significativamente mejores condiciones de endeudamiento que formaron parte de la denominada tercera ronda de negociaciones <sup>18</sup>

El comunicado final de la reunión destacó la voluntad de los deudores de honrar sus deudas y de continuar dentro del esquema de negociación caso por caso (art. 8). Esta actitud tibia, un tanto complaciente de los gobiernos deudores hacia las responsabilidades irrenunciables que tienen con sus sociedades, despierta serios cuestionamientos acerca de la aparente incapacidad para afrontar de manera efectiva el problema.

La disolución de Cartagena puso de manifiesto la enorme capacidad potencial de negociación conjunta de esos dos países, pero también permitió advertir la efectividad del poder de disuasión de los acreedores, en este caso mediante la estrategia de pagos laterales, misma que persiste a lo largo de la crisis deudora como lo demuestran los resultados concretos de todas las reuniones sobre deuda celebradas posteriormente en los distintos foros latinoamericanos como el SELA o el Grupo de Río, que han sido de muy poca trascendencia. Al lograr excluir de un posible intento de formación de coalición a los deudores más poderosos del grupo, los acreedores alcanzaron un triunfo político decisivo puesto que la no concurrencia de México y Brasil en la coalición deudora, le restaría suficiente fuerza como para hacer poco creíble la capacidad y disposición del resto de los deudores latinoamericanos para modificar el esquema de negociación caso por caso.

A partir de la coyuntura de Cartagena pareció definirse la estrategia de negociación que habría de seguir México en lo subsecuente. Los beneficios diferenciales ofrecidos a este país, principalmente por el propio gobierno norteamericano, despertaron en la conciencia de los negociadores mexicanos

---

18. Devlin, Robert. "Deuda Externa vs. Desarrollo Económico: La América Latina en la encrucijada". en Wionczek, M. *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*. México, FCE, 1987, p.273

la convicción de que se pueden obtener mayores ventajas explotando las dificultades de los otros deudores, a través de la negociación directa y aislada con sus acreedores. Especialmente, porque se ha visto que en situaciones de suspensión de pagos por parte algún deudor importante, se pueden generar condiciones políticas para la formación de una coalición, lo que induce el otorgamiento de concesiones o beneficios diferenciales por parte de los acreedores y que el gobierno mexicano ha buscado capitalizar a su favor, en el entendido de que México rechazará cualquier propuesta de concertación política frente a los bancos.

El comportamiento político de México frente a sus acreedores y en relación con los otros deudores durante los procesos de restructuración, constituyen claros ejemplos de lo anterior. Al igual que en el contexto de Cartagena, México obtuvo nuevamente en 1987 una reestructuración global de su deuda externa que significó prórrogas importantes a los vencimientos de capital.<sup>19</sup> Esto, poco después de que Brasil decretara una suspensión unilateral en el pago de los intereses de su deuda externa a principios de ese mismo año. O'Donnell, observa que los acreedores, temerosos de una radicalización política, actuaron con suma cautela en cuanto a las sanciones que debían aplicar a Brasil. Dado el enorme peso que este deudor tiene en el contexto latinoamericano, una reacción excesiva por parte de los acreedores pudo haber provocado en aquél momento una radicalización del resto de los deudores en favor de Brasil. Consecuentemente, enfrentados a la posibilidad de una coalición deudora decidieron recurrir de nuevo a la estrategia de los beneficios diferenciales:

Los acreedores reaccionaron a la decisión brasileña con sanciones extremadamente racionales y graduadas [...] con el apoyo y la insistencia del gobierno de los Estados Unidos, los bancos se involucraron en una actividad frenética en otro frente, para concluir negociaciones pendientes con otros países deudores (incluyendo a algunos de los más grandes, tales como México, Argentina, Chile y Filipinas) al ofrecerles términos significativamente más favorables que aquellos propuestos antes de la decisión brasileña. Ninguna acción o siquiera un gesto de apoyo para Brasil vino de esos países.<sup>20</sup>

19. SHCP, 'Deuda Externa' op. cit. pp. 59-93.

20. O'Donnell, op. cit. p. 1160-1161.

México que ha seguido el camino de negociar su deuda aislada y directamente con Estados Unidos, sin interesarse en acumular fuerzas a escala latinoamericana, ni de concertar compromisos de negociación colectiva, ha significado, en opinión de algunos analistas "un serio elemento inhibitor del proceso de formación de una coalición deudora. Esto lo ha hecho en detrimento del interés propio y del de la zona".<sup>21</sup> La opinión que sobre México se tiene entre los diplomáticos latinoamericanos en Washington es, según Adolfo Aguilar Zinser, "que México es el menos interesado y el principal obstáculo para la concertación latinoamericana en materia de deuda".<sup>22</sup> A nivel hemisférico, México ha coadyuvado al logro de la estrategia de fragmentación seguida por los acreedores y no ha sabido explotar su potencial disuasivo. Durante un ciclo de audiencias públicas sobre la deuda externa, organizado por la Cámara de Diputados en mayo de 1989,<sup>23</sup> Rosario Green, refiriéndose al papel seguido por México para negociar su deuda externa, apuntó que: "uno de los errores que debemos reprocharnos es que México nunca avanzó en la consolidación de un frente común de países deudores" y que, "a partir de Cartagena provocó una situación de 'terror' entre los acreedores que estaban convencidos de que de ahí podían haber salido posiciones y acciones comunes". La directora ejecutiva de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos y asesora del Presidente Salinas afirmó entonces:

Si México continúa negociando de frente a Estados Unidos pero de espaldas a América Latina, pagaremos las consecuencias de un error histórico insólito, porque en la década de los noventa se daría la pauta para vivir todavía un siglo más en la subordinación.<sup>24</sup>

Uno de los principales efectos que ha provocado la actuación de México, con arreglo a la estrategia disuasiva de pagos laterales seguida por los acreedores, es la generación de incertidumbre y desconfianza entre los deudores. Es básico establecer en el análisis que: "Entre los deudores

---

21. Saxe Fernández, John, "Estrategia indispensable", *Excelsior*, 28 de febrero de 1989, p.7.

22. *Excelsior*, 7 de marzo de 1989, p.10.

23. Ver *El Financiero*, 3 de mayo de 1989, p.12

24. *ibidem*.



difícilmente puede haber una coordinación, si no existe confianza a base de una información adecuada sobre cuáles son los términos reales de la negociación de cada uno con los acreedores".<sup>25</sup> Desde esta perspectiva es importante tomar en cuenta, como afirma O'Donnell, que un país deudor en una posición de incertidumbre acerca del accionar colectivo del resto de los deudores, "debe pesar las ventajas inmediatas y tangibles de recibir pagos laterales contra los beneficios mediatos de la formación de la alianza, y que el saldo neto de esos beneficios será función de algo que no puede prever enteramente -las reacciones de los acreedores".<sup>26</sup>

En el caso de los gobiernos deudores, el problema de la información y la comunicación, en contraste con los mecanismos de consulta establecidos institucionalmente entre los acreedores, se ha constituido en un problema central para la formación de una alianza exitosa. Kelley, en su análisis de formación de coaliciones, concluye en relación a este problema que:

La insuficiencia de comunicaciones adecuadas puede retardar el flujo de información acerca de las preferencias de los actores. La asimetría en la comunicación puede en sí misma afectar la capacidad de regateo, la estrategia de los actores y el resultado de las negociaciones. Ciertamente una comunicación no efectiva puede conducir a visiones distorsionadas del mundo, y así, a estrategias inapropiadas para maximizar los beneficios de la actividad de coalición.<sup>27</sup>

Efectivamente, no obstante la existencia de organismos regionales como la ALADI, el SELA o la CEPAL, la ausencia de mecanismos confiables y efectivos de información así como la tendencia histórica latinoamericana de buscar en forma individual un desarrollo basado en sus relaciones con las potencias externas, por oposición a un fortalecimiento de sus intercambios intraregionales -situación que finalmente ha derivado en la debilidad estructural que presenta su grado de integración económica y su relativo aislamiento político frente al

---

25. Saxe Fernández, John, *Excelsior*, 25 de octubre de 1988, p.8.

26. O'Donnell, "Por qué nuestros gobiernos no hacen lo obvio?", op. cit., p.328.

27. Kelley, E.W. et. al., *The Study of Coalition Behavior*, E.U., Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1970, p.484

exterior-, constituyen obstáculos fundamentales no únicamente para la formación de una coalición en materia de deuda externa, sino también para los esfuerzos de integración regional en general. La ausencia de experiencias colectivas exitosas en el pasado, es un factor que incide negativamente sobre la certidumbre que puedan tener los gobernantes acerca de los posibles frutos que reportaría la formación de una alianza. Parece fundamental establecer que la confianza mutua así como ciertas normas de negociación claramente definidas dentro de un marco institucional que trascienda el espacio temporal de los regimenes y sus preferencias político-económicas, son condiciones básicas para una coalición exitosa. De otro modo, como advierte Kelley: "Actores que nunca han interactuado exitosamente, podrían no estar inclinados en pensar hacerlo con una alta probabilidad en el futuro".<sup>28</sup>

El Presidente Carlos Andrés Pérez, recién electo, exploró a principios de enero de 1989 la posibilidad de forjar una alianza regional en materia de deuda con los países más poderosos de la región. Antes de partir hacia México primero y a Brasil después, para sostener conversaciones con los Presidentes Salinas de Gortari y Sarney, ratificó que afinaría las políticas que aplicaría sobre deuda externa y se pronunció en favor de un frente conjunto de negociación con esos países.<sup>29</sup> Sin embargo, ya en México, al preguntársele si resultaría posible la creación de un frente latinoamericano para enfrentar conjuntamente la deuda, afirmó que, "esos son temas que no se pueden conversar de esta manera tan ligera. Creo que la negociación de la deuda tiene que hacerse bilateralmente entre los países que la tengan o entre el país y los bancos con quien se tenga la deuda".<sup>30</sup>

Sin duda, la fría recepción a sus propuestas por parte los gobiernos de México y Brasil, le indujo a cambiar el tono de su discurso, sobre todo si se toma en cuenta que para esas fechas México estaba ya en pleno proceso de restructuración de su deuda externa, ultimando detalles sobre la carta de

---

28. *ibidem*.

29. *Excelsior*, 4 de enero de 1989, p. 1-26-32.

30. *ibidem*.

intención con el FMI. Una vez reunido con el Presidente Salinas, Carlos A. Pérez consideró que las negociaciones de los países latinoamericanos con sus acreedores deben ser bilaterales, aunque no dejó de agregar que "un marco de negociación si se puede llevar a cabo fortaleciendo nuestro poder de negociación mediante la concertación de una sola posición latinoamericana"<sup>31</sup>, asegurando sin embargo más adelante que "la idea de la eventual creación de un 'club de deudores' fue promovida por los propios países industrializados para desprestigiar los intentos de integración que los dirigentes latinoamericanos habían esbozado".<sup>32</sup>

En el comunicado final de la reunión, el Presidente de México se limitó a señalar "la urgencia de encontrar fórmulas que permitan una mayor concertación entre deudores y acreedores..."<sup>33</sup> La actitud similar del gobierno brasileño, cuya estrategia de suspensión unilateral de pagos en 1987 fracasó rotundamente, y el fuerte interés del gobierno mexicano por alcanzar un acuerdo "favorable" con sus acreedores, presumiblemente influyeron en que un día después de su reunión con Salinas de Gortari, el Presidente Venezolano declarara públicamente que la formación de un club de deudores era "una idea que no está en la mente de ningún estadista latinoamericano".<sup>34</sup>

El tipo de apoyo recibido de los dos países cuya participación parecería fundamental para la conformación de una coalición exitosa, -paradójicamente en un contexto de integración regional impulsado por el Grupo de los Ocho- obligó en gran medida al gobierno venezolano a sentarse a negociar con el FMI, bajo condiciones altamente desfavorables.<sup>35</sup> Las exigencias de la institución financiera, expresadas en el compromiso de los ajustes económicos contenidos en la carta de intención que suscribió ese gobierno, se convirtieron de inmediato en fuertes disturbios, donde la sociedad civil se enfrentó violentamente con las fuerzas policíacas del Estado en protesta por los incrementos en los precios del

---

31. *ibidem*.

32. *La Jornada*, 5 de enero de 1989, p. 12

33. *ibidem*.

34. "Puede Venir Suspensión de Pagos en América Latina" *Excelsior*, 5 de enero de 1989, p. 1

35. Revisar, "El Trato Duro a la Deuda Redunda en Violencia": *Le Monde*, en *Excelsior*, 1 de marzo de 1989. Últimas Noticias.

combustible, del transporte y demás productos de consumo básico. Esto, a unas cuantas semanas de la visita del mandatario venezolano a México.

Lo anterior demuestra que al discurso de solidaridad e integración latinoamericana, carente de fundamentos materiales viables, le antecede el interés por alcanzar "arreglos" con el capital transnacional; redes intralatinamericanas de comunicaciones y transportes prácticamente inexistentes; intercambios comerciales y transacciones monetarias y financieras débiles; precarias alianzas capitalistas industriales y corporativas entre las burguesías nacionales, evidencian en forma por demás clara un desarrollo estructural volcado hacia afuera por cada uno de los países -y que las políticas del FMI tienden a acentuar-. Al enorme reto de la integración se le antepone la visión "pragmática" de corto plazo en las consideraciones políticas de los dirigentes, pero también domina la debilidad de los lazos de comunicación oficiales y privados y el bajo grado de confianza mutua acerca de la capacidad y voluntad para coordinar esfuerzos hacia la consecución de objetivos comunes.

Durante la decimoquinta reunión ordinaria del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), celebrada en Cartagena Colombia en agosto de 1989, el secretario de relaciones exteriores de México Fernando Solana, sintetizó la posición política de México hacia la deuda al declarar que: "No es posible una solución global al problema de la deuda externa de América Latina, por lo que el mejor camino para cada país es negociar caso por caso". Advirtió entonces que "de ninguna manera lo que le conviene a México es necesariamente lo que requiere otro país".<sup>36</sup>

Actualmente cualquier país latinoamericano que impulsara una iniciativa de concertación regional difícilmente podría contar con que México lo secundara. Puede ilustrar este punto el hecho de que, una vez concluida la reunión del Grupo de los Ocho en Montevideo -en que se anunció la próxima reunión de sus titulares de finanzas que habría de dar origen al Grupo de Río a fines de noviembre de

---

36. *El Financiero*, 2 de agosto de 1989, p. 1.

1988-, el gobierno mexicano fue el único que no envió a su Ministro de Hacienda a la reunión, lo cual constituyó un gesto por demás claro de su intención por negociar directamente con los Estados Unidos el último proceso de restructuración de su deuda externa, que ya se venía perfilando entonces. Vale la pena advertir que en ese contexto, se ofreció al nuevo gobierno de Salinas de Gortari, que asumiría el poder el 1o de diciembre bajo un ambiente político que cuestionaba con escepticismo su triunfo electoral, un crédito puente por 3,500 millones de dólares que el Tesoro norteamericano puso a su disposición en la víspera de la salida de De la Madrid a Montevideo. Este ofrecimiento, que no tenía relación directa alguna con las negociaciones que en el marco del Plan Brady apenas estaban siendo estudiadas con el FMI y el Banco Mundial, mucho menos con la reticencia de los bancos privados de otorgar nuevos créditos a México, revela con suficiente claridad el interés de Washington por mantener a México fuera de los intentos de concertación regional, pero también la inclinación de México por explotar a su favor la estrategia de pagos laterales.

Dado el peso geopolítico que este país tiene en la región, su indisposición para participar en cualquier iniciativa de coordinación política entre los deudores, ha inhibido en forma decisiva los intentos por consolidar una coalición. Sobre todo porque la situación mexicana de vecindad con los Estados Unidos, al colocarle como un frente de máxima importancia en un escenario de coalición, supondría desde un punto de vista estratégico una consideración de peso en la disposición de los otros deudores de sumarse a la coalición. En contraste, la situación prevaleciente de aislamiento ha producido una convergencia subordinada de intereses por parte de México, respecto a la política de fragmentación que persigue Estados Unidos hacia América Latina. Esta es, de hecho, la proyección que se percibe actualmente entre ambas naciones en conexión con la deuda latinoamericana. En semejante coyuntura estratégica, es claro que pocos países estuviesen dispuestos a impulsar una política de frente común, ya que sus esfuerzos no harían sino beneficiar la posición relativa de México frente a sus acreedores, al tiempo de perjudicar la suya.

## 4.2 LA RELACION CON LOS ESTADOS UNIDOS

Se argumenta en los círculos oficiales y entre analistas sobre la deuda externa,<sup>37</sup> que es poco lo que México puede obtener de una política de frente común con el resto de los deudores latinoamericanos, debido básicamente a la ausencia de recursos financieros propios para el desarrollo, a la debilidad de los lazos económicos intraregionales y también, aunque no se reconozca públicamente, a un nivel insuficiente de confianza acerca del contenido de los tratos e intereses de cada uno en sus negociaciones con el exterior. En cambio, se afirma que México podría sacar ventajas importantes explotando su posición geopolítica de vecindad con los Estados Unidos. País éste que por considerar a México como un factor de máxima prioridad dentro de su agenda de seguridad nacional, está seriamente interesado en ayudarlo a salir adelante de su profunda crisis económica.

El factor geopolítico de la relación entre ambos países en conexión con la deuda externa, como se examina en el capítulo anterior, indudablemente ha propiciado un encadenamiento de la ecuación financiamiento bancario - objetivos de política exterior, definida en términos de las presiones del Tesoro norteamericano sobre los bancos para prestar a México bajo condiciones de insolvencia crediticia por parte de este país. El paquete de rescate para México orquestado por el Tesoro norteamericano en el verano de 1982, fue el primer indicador claro del reconocimiento a la interdependencia económica y política de los dos países respecto a las posibles implicaciones continentales que podría

---

37. Aunque por razones diplomáticas no se afirma que México descarta toda forma de concertación regional en materia de negociaciones con sus acreedores externos, es claro que la posición del gobierno y de las autoridades hacendarias quienes manejan las negociaciones financieras externas, comparten la estrategia favorable a los acreedores de negociación caso por caso, como también lo es el hecho de que los temas de peso en la política exterior del país como son la deuda externa o el comercio, ya no son tareas encomendadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual parecería ser la instancia más indicada para buscar una concertación con el resto de América Latina. De hecho, la posición oficial en los distintos medios de comunicación ha seguido la línea de los bancos de hacer aparecer toda forma de organización entre los deudores como un acto abierto de confrontación; parecería que la condicionalidad económica se hace acompañar, a nivel político, de la creación de una atmósfera favorable a las tesis de los bancos entre la opinión pública nacional.

tener para los Estados Unidos la crisis de la deuda mexicana. Mas adelante, en 1986 entre la segunda restructuración de la deuda mexicana de 1984-1985 y la que habría de llegar en 1987, el entonces subsecretario de Estado norteamericano para asuntos latinoamericanos declaraba:

Es difícil exagerar lo que tenemos en juego en el éxito de México para manejar sus problemas económicos. Nuestras economías fronterizas se entrelazan crecientemente. México es nuestro tercer más grande socio comercial, nuestro mayor proveedor de petróleo, el mercado latinoamericano más grande para las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos, y la fuente mayor de inmigración ilegal hacia los Estados Unidos.<sup>34</sup>

La vinculación geopolítica-deuda externa ha resultado en un incremento de la influencia del gobierno norteamericano sobre las acciones de México. En este caso, las presiones del FMI y en última instancia del gobierno norteamericano para que los bancos comerciales accedieran a apoyar a México comprometiendo más recursos -iniciativas que frecuentemente han sido calificadas como una forma de dictado sobre los bancos al definir cuánto deben prestar a países en ciertos casos considerados como insolventes- han propiciado mayores compromisos y sujeciones para de México hacia lo que los acreedores y el propio gobierno de los Estados Unidos consideran como las medidas de política económica más acertadas para el país; no es gratuito el que se estime que las relaciones entre Washington y México se encuentren en un "alto nivel", al tiempo que los Estados Unidos se atribuyen jurisdicción de facto sobre el territorio mexicano, al violar su soberanía en persecución de crímenes ligados al narcotráfico.

Como ya se ha mencionado, la asistencia recibida ha tenido un impacto significativo sobre la posición de las autoridades mexicanas respecto a los otros deudores. En noviembre de 1988, una semana después de la reunión de Punta del Este, el subsecretario de asuntos internacionales de la Secretaría de Hacienda y jefe del equipo negociador con los bancos acreedores, destacaba el

---

38. Bouchet, Michel, *The Political Economy of International Debt*, E.U., Quorum Books, 1987, p.47.

papel de México como "vanguardia" para Latinoamérica en materia de deuda alertando sobre la conveniencia de negociar caso por caso:

México adelante y los demás deudores siguiendo sus pasos porque. ¿Qué podría lograr México junto con los otros países deudores latinoamericanos que no haya logrado ya ante los acreedores? ¿Para qué podría ponerse de acuerdo México con estos países si no es para tratar de encontrar fórmulas que maximicen estas conversiones de deuda y permitan capturar el descuento? ¿La situación prevaleciente (de aislamiento entre los deudores) no debe interpretarse como una 'conspiración del imperio' para debilitar a los deudores latinoamericanos? <sup>39</sup>

La posición de numerosos analistas sobre la deuda externa latinoamericana y de voceros de los intereses acreedores, coinciden de manera sorprendente con la posición oficial del gobierno mexicano. Esta situación no deja de llamar la atención en tanto que ha generado, en combinación con el discurso legitimador de los medios masivos de comunicación al servicio del Estado, un amplio consenso entre la opinión pública acerca del "liderazgo" alcanzado por México en las negociaciones con sus acreedores, lo que a su vez tiende a desacreditar de antemano la posibilidad de explorar nuevas estrategias de solución más allá del esquema caso por caso. En simposios y conferencias sobre deuda externa frecuentemente se llega a escuchar el siguiente tipo de opiniones:

No sean intelectuales en cuanto a soberanía... Hablar como Latinoamérica no es la respuesta, tienen que resolverse, en los 30's lo hicieron bien. Al final pagaron 10 centavos sobre el dolar... Hoy el dinero no existe, de modo que toda esa discusión está deshecha... No veo porque México pudiera ser vendido en la Bolsa de Nueva York, ni tampoco la urgencia para deshacerse de firmas nacionales y remplazarlas por importaciones... economistas progresistas muy fácilmente cometen errores que al final conducen a experimentos fracasados como Allende en Chile, García en Perú, Sarney en Brasil y próximamente Pérez en Venezuela... Aunque no nos guste, esto nos obliga a ser un poco más conservadores. <sup>40</sup>

---

39. Conferencia dictada por el Lic. José Angel Gurria (entonces Director General de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda) en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el día 8 de noviembre de 1988.

40. Rudiger Dornbusch, Conferencia sobre "La Deuda Externa Mexicana y sus Perspectivas de Solución" en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, a fines de 1988.



Dos cosas parecen escapar a este tipo de declaraciones; que los "experimentos progresistas fracasados" en Latinoamérica, más que por seguir una línea nacionalista de política económica, han fracasado debido básicamente a la incapacidad mostrada hasta ahora por esos gobiernos para liberar el potencial interno a través de políticas del desarrollo que aspiren a fortalecer sus estructuras productivas y sus mercados internos, sin caer en distorsiones estatizantes y burocráticas, por el poco interés por impulsar una cooperación intraregional ampliada y efectiva, pero también por la situación de virtual bloqueo financiero y tecnológico que los acreedores apoyados por sus gobiernos imponen sobre aquellos países que, aisladamente, intentan seguir líneas de desarrollo independiente de las políticas condicionadas del FMI y el Banco Mundial; de otro modo, de las opiniones expresadas arriba podría concluirse que la violencia social suscitada en Caracas y que dejó un saldo de cientos de muertos a principios de 1989 como resultado de las "recomendaciones" económicas del Fondo, fue un éxito. En segundo lugar, convendría establecer que el deshacerse o no de firmas nacionales transfiriéndolas al control extranjero, no es una decisión que esté enteramente en manos de un gobierno deudor que accede a un acuerdo subordinado de ajuste estructural con el FMI, tal y como se expone en la sección de condicionalidad externa.

Evidentemente, la fragmentación negociadora que persiste entre los países latinoamericanos y que el mismo gobierno mexicano ha contribuido a crear con su estrategia deudora, reduce sus opciones disponibles y le obliga a voltear a los Estados Unidos en busca de apoyo para su programa de estabilidad y crecimiento económico. Las mejores oportunidades para la coalición deudora parecen haber quedado atrás y en la coyuntura actual las circunstancias sugieren que el gobierno mexicano, independientemente de su voluntad o sus preferencias políticas, avanza rápidamente hacia un proceso de integración con la economía norteamericana, en que la deuda ha jugado un papel básico como catalizadora del acercamiento bilateral.

En agosto de 1988, Henry Kissinger emitió una serie de declaraciones importantes en relación a la crítica situación por la que atravesaba México,

llamando la atención al gobierno norteamericano sobre la necesidad de un cambio de actitud y la importancia estratégica de apoyar a su vecino del Sur: "México es uno de los muy pocos países deudores que ha seguido políticas económicas responsables durante largos periodos: el crecimiento económico y la estabilidad política de México son vitales para los intereses estadounidenses".<sup>41</sup> Más adelante, al analizar la delicada situación política interna que cruzaba el país, advirtió: "El nuevo Presidente no posee, simplemente, el marco interno para sostener la austeridad durante otro sexenio. El dilema de Salinas es que sin reforma económica no habrá crecimiento pero sin la ayuda externa no habrá marco político para la reforma económica".<sup>42</sup>

Esta observación explica en forma clara el crítico interés otorgado por el gobierno mexicano a su relación con los Estados Unidos, a fin de alcanzar una "buena reestructuración" de su deuda externa que no sería posible sin las fuertes presiones de ese gobierno sobre el FMI, el Banco Mundial, y los grandes bancos acreedores para que apoyaran el acuerdo con México a través del Plan Brady. Previsiblemente, el cambio de actitud en la percepción de México hacia Washington, tuvo un impacto significativo sobre la conducción de la política exterior del país, dando lugar durante los primeros años de la crisis a desplazamientos importantes en la estructura interna de la administración y a conflictos interburocráticos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La divergencia entre ambas dependencias se puso de manifiesto en el contexto de la reunión de Cartagena, en que la posición de la SRE era la de buscar una concertación política con América Latina, mientras que la de la SHCP era la de alcanzar un acuerdo directo con los bancos acreedores.<sup>43</sup> Hermann Aschentrupp consigna, como dato significativo, la forma en que se dirimió la disputa en favor de la última con la desaparición de la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la SRE, cuyo titular,

---

41. *Excelsior*, 18 de agosto de 1988, p. 1.

42. *ibidem*.

43. Ver Chabat, Jorge, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana". En *La Política Exterior y la Agencia México-Estados Unidos*, Green y Smith, coord. México, 1989. FCE, p. 89.

J. Eduardo Navarrete, había pugnado por un acercamiento con Latinoamérica; "...no deja de llamar la atención que fuera precisamente esta subsecretaría la afectada, a pesar de existir otras de reciente creación y de temáticas hasta hace poco tiempo encomendadas a instancias burocráticas de menor jerarquía".<sup>44</sup>

La influencia de los Estados Unidos sobre la articulación y la formulación de la política exterior de México se refleja también en la asignación de recursos que el gobierno federal ha dispuesto en los presupuestos de las diversas dependencias. Por ejemplo: la Dirección General de Crédito Público de la SHCP, que maneja la deuda externa, tenía en 1986 un presupuesto diez veces mayor que la suma del presupuesto de la Dirección General de Relaciones Económicas bilaterales y la Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales de la SRE.<sup>45</sup> Sin embargo, en ese mismo año, el presupuesto de la Procuraduría General de la República, encargada del combate al narcotráfico y que concentra buena parte de las presiones políticas de Estados Unidos sobre México, equivalía en términos absolutos a dos veces y media el presupuesto de la Dirección General de Crédito de la SHCP.<sup>46</sup> Como observara Aguilar Zinser:

La crisis de la deuda externa y la nueva política económica han dejado a México con dos políticas internacionales. Una, la manejada por el área financiera del gobierno es una política pragmática y utilitarista que se orienta principalmente a Estados Unidos [...] cuyos resultados se miden literalmente en dólares [...] La otra, la tradicional, es idealista, grandilocuente y declarativa, su orientación es multilateralista y latinoamericanista pero carece de sustento político y sus resultados no se miden en realizaciones concretas sino en el número y el tono de los discursos que se pronuncian y en la cantidad de reuniones a las que se asiste y patrocina.<sup>47</sup>

Después de la reunión de Cartagena y a partir de la llamada Tercera Ronda de Negociaciones que enmarcó el segundo proceso de restructuración de la deuda externa mexicana de 1984-1985, ya se hizo evidente la compartimentalización en la conducción de la política exterior entre distintas

---

44. *ibid.*, p.90.

45. *ibid.*, p. 103.

46. *ibidem.*

47. "Diplomacia: Fama y Apariencia", *Excelsior*, 7 de marzo de 1989.

instancias gubernamentales y se vio que ante las crecientes presiones del FMI, del Banco Mundial que ya había entrado en escena entonces y del resto de los acreedores privados, la SRE había perdido ya la iniciativa en el manejo de las relaciones internacionales de México. Más adelante, en octubre de 1988, a dos meses de las declaraciones del exsecretario de Estado Kissinger, se anunció el crédito puente que el gobierno norteamericano ponía a disposición de México; lo que constituía una muestra explícita de su apoyo para el próximo acuerdo de restructuración al que aspiraba alcanzar el nuevo gobierno de Salinas. Lorenzo Meyer observaba entonces que:

El préstamo por 3.500 millones de dólares que le acaba de hacer el Departamento del Tesoro del gobierno norteamericano al mexicano en vísperas del cambio de poderes es una confirmación rotunda, contundente, del papel central que hoy desempeña Estados Unidos en nuestro proceso político global (...) el préstamo no es otra cosa que el voto de confianza de Washington a las promesas de modernización económica y política hechas por Carlos Salinas.<sup>48</sup>

Parece natural que los Estados Unidos ofrecieran al gobierno de México este tipo de asistencia con inusitada rapidez y sin mayores preámbulos no únicamente porque el desgaste político a lo largo del sexenio, que golpeó seriamente las bases de legitimidad de éste, indujo a declarar al expresidente De la Madrid entonces que "la nueva realidad política mexicana demandará transformaciones radicales en el tratamiento de su deuda externa" y que "la comunidad bancaria internacional tendrá que responder a las legítimas demandas populares de no dejar más al país en calidad de rehén de los bancos comerciales"<sup>49</sup>; tampoco parece haber sido una reacción a la demanda del subsecretario Gurriá, en el sentido de advertir en la víspera de las negociaciones a los acreedores del país, que de no haber una respuesta satisfactoria "podríamos asumir una actitud unilateral. Se nos da el financiamiento o nos lo tendremos que tomar".<sup>50</sup> La celeridad con que actuó Washington podría explicarse más bien, como

---

48. "El Crédito Puente, Voto de E.U.", *Excelsior*, 27 de octubre de 1988.

49. *Excelsior*, 25 de agosto de 1988, p. 1.

50. *Excelsior*, 14 de noviembre de 1988, p. 1.

reconociera John Saxe Fernández, a partir "de motivaciones globales sumamente poderosas detrás de este asunto. En especial porque el anuncio del préstamo se hizo pocos días antes de la importante reunión del Grupo de los Ocho en Punta del Este, Uruguay", lo que "tiende a acicatear la desconfianza y a debilitar todo intento práctico por establecer una coalición de deudores más allá de la retórica".<sup>51</sup> Pero también porque,

Una retracción de la actividad productiva como la que sufrimos ya habría ocasionado una catástrofe política y social en Inglaterra. La injusta distribución del ingreso, el deterioro del poder adquisitivo y el creciente desempleo que hemos padecido, habría derrocado a la mayoría de los gobiernos europeos".<sup>52</sup>

Y en consecuencia, sería poco astuto por parte del gobierno norteamericano permitir que el delicado proceso político interno de México, como resultado de la crisis, se le escape de las manos a un gobierno que ha seguido una política consistente con el modelo económico que mejor responde a sus intereses hemisféricos.

Cabe señalar al respecto que entre los principales efectos políticos que generan los programas de ajuste estructural del FMI, se da una redistribución en las relaciones políticas entre el Estado y los distintos sectores de la economía, debido a la reducción en la capacidad por parte de éste para responder a las demandas de la población. Esto es particularmente cierto, cuando las políticas de ajuste repercuten negativamente sobre las condiciones de vida de los sectores trabajadores, incluidas las clases medias, cuyos ingresos netos han caído abruptamente en América Latina durante la presente década.

En el caso de México, una política recesiva de recortes al gasto público, de contracción del mercado interno y de caída neta del ingreso de la población, ha acentuado el distanciamiento entre el gobierno y las clases trabajadoras. Al mismo tiempo, en momentos de crisis y bajo fuertes presiones del exterior, las acciones de política económica del gobierno de Salinas de Gortari, han permitido observar con suficiente claridad un acentuamiento de sus preferencias políticas

---

51. "Financiamiento de E.U., Vocación Entreguista", *Excelsior*, 25 de octubre de 1988, p.7.

52. "Deuda Externa, Oportunidad para Negociar", *Excelsior*, 13 de diciembre de 1988, p.7.

por el gran capital privado nacional. La decisión de reprivatizar la Banca en mayo de 1990 es el último indicador claro de esta tendencia, que ya se manifestaba abiertamente durante su gestión como Secretario de Programación y Presupuesto en el gobierno de De la Madrid; periodo en que se incrementa significativamente la influencia del FMI y del Banco Mundial sobre las decisiones de política económica del país.

La convergencia de intereses entre sector empresarial y gobierno deudor que comparten una perspectiva político-económica con el FMI, citada por Petras,<sup>53</sup> no es en absoluto ajena a la realidad de México, como tampoco lo es, un amplio reconocimiento de que el tradicional apoyo político de los grandes sectores trabajadores hacia el PRI ha disminuido sensiblemente, ante la incapacidad del gobierno para acomodar convenientemente a las distintas fuerzas sociales en su programa de restructuración y modernización económica. La erosión de la base tradicional del Partido, misma que ha debilitado sus cimientos de legitimidad, son resultado, según Andrew Reding,

... de la creencia extendida de que el PRI ha violado el contrato social que ha sido la base de gobierno de la sociedad mexicana desde la Revolución, y la emergencia de nuevas fuerzas sociales que son excluidas de participar en el sistema político. En su deseo por atraer inversión externa para modernizar la economía, los tecnócratas que han tomado el control del PRI, han dado prioridad al servicio de la deuda externa mexicana ". pero también, agrega Reding, "han abandonado la larga tradición de nacionalismo económico de México, acordando ceder a las directrices del FMI para reestructurar la economía mexicana".<sup>54</sup>

Semejante concurrencia de factores ha dado lugar a importantes desplazamientos en el poder político relativo de los distintos sectores de la economía, cuyo resultado ha sido un incremento significativo de la influencia del gran capital privado nacional sobre las decisiones de política económica del país, lo que en última instancia contribuye de manera importante a explicar la posición

---

53. Ver Condicionalidad Externa

54. Reding, Andrew. "Mexico at a crossroads: the 1988 election and beyond". *World Policy Journal*, vol. V, num. 4 fall 1988. pp. 617-618

negociadora de México frente a los Estados Unidos, dada la estrecha articulación de intereses entre estos grupos dominantes y el capital transnacional.

La implicación más importante de este proceso, en términos de la condicionalidad impuesta a México, es que las presiones de los acreedores también se originan de manera importante desde las propias estructuras internas del Estado:

Este problema (la vulnerabilidad), es exacerbado por el proceso en curso de desnacionalización, en el que las clases o grupos dentro del mismo Estado receptor se identifican con los valores o intereses del emisor (de las presiones); podría argumentarse también que esos grupos o clases constituyen a su vez el liderazgo potencial y el apoyo para el establecimiento de una nueva autoridad o de un nuevo régimen.<sup>55</sup>

Al no contar ya de manera clara con un apoyo amplio del sector trabajador, con ese importante contrapeso político de que gozó tradicionalmente el Estado mexicano durante varias décadas, y enfrentado a la dura reticencia por parte del gran capital nacional para reingresar al país los cuantiosos recursos depositados en el sistema bancario de los Estados Unidos, el gobierno mexicano se ha visto obligado a ceder espacios importantes frente a sus acreedores externos en las negociaciones sobre deuda. Es decir, a partir de 1980-82 se empieza a observar un marcado desplazamiento desde una posición de relativa autonomía del gobierno, producto de un consenso político interno compartido por los sectores trabajadores, que se va diluyendo hacia una situación de creciente influencia del capital privado tanto interno como externo sobre el gobierno, y que reduce su capacidad para dirigir la política económica del país. Como explica Calderón Ortiz:

La política económica ya no es internamente definida: el Estado rechaza implícitamente las facultades que le otorga el artículo 25 de la Constitución. Al reducir su capacidad de intervención en la economía, entre otros, a través de la empresa pública, disminuye su capacidad de maniobra para revertir un proceso que subordina la soberanía nacional.<sup>56</sup>

55. Stuart-Olson, Richard. "Economic Coercion in World Politics". *World Politics*, vol. XXXI, num. 4, July 1979, p. 493

56. *Proceso*, 25 de septiembre de 1989, pp. 10-11

Se debe reconocer que, en efecto, existía y existe la necesidad de suprimir vicios, corrupciones y demás abusos administrativos dentro de numerosas empresas del Estado, e incluso la conveniencia de reprivatizar algunas en las que se requiere de un dinamismo que las burocracias anquilosadas no pueden aportar. Pero esto de ningún modo justifica una desprotección acentuada del mercado interno, mucho menos la venta de activos estratégicos obtenidos a costa del sacrificio de varias generaciones y cuya futura recuperación resultará altamente costosa, como la historia del país lo demuestra.

En realidad, el único sector de la población que favorece las medidas de ajuste y se beneficia de ellas, son aquellos grupos del capital privado, con una alta concentración del ingreso nacional, quienes tienen lazos e intereses amplios con el capital transnacional y quienes han capitalizado a su favor la coerción económica ejercida por el FMI sobre el gobierno mexicano.

La habilidad de éste para implantar estas políticas sin que resulten en un conflicto social interno, se explica en gran medida a partir del alto grado de penetración institucional del Estado entre las distintas capas sociales. La forma en que el Estado mexicano penetró a la sociedad civil desde fines de la segunda Guerra Mundial, conformando un Estado corporativo que intentaba agrupar a las distintas corrientes políticas y a los sectores de la economía, controlando a los gobiernos estatales y municipales, y a las organizaciones de masas, le ha permitido, no obstante la creciente pérdida de espacios políticos, amortiguar pero no suprimir el descontento popular ante lo extremo de las políticas de ajuste del FMI. A diferencia de otros países como Argentina o Venezuela, en que los lazos entre Estado y sociedad civil son más débiles, observa Petras que:

Aquellos Estados que han penetrado fuertemente a su sociedad civil mediante una densa red de instituciones y organización, tales como México, se encuentran mejor situados para aplicar las directivas del FMI, a pesar de la naturaleza extremadamente regresiva de las medidas. El impacto de las medidas del FMI es entonces, tan influida por las relaciones entre Estado y sociedad civil como por su propia naturaleza intrínseca.<sup>57</sup>

---

57. Petras, James, et. al., *Latin America, Bankers, Generals and the Struggle for Social Justice*, E.U. Rowman & Littlefield, 1986, p.32.



Es gracias a esta densa red de relaciones entre Estado y sociedad civil, que el gobierno mexicano, "pudo imponer uno de los más duros programas de austeridad en el Tercer Mundo con un mínimo de oposición, [...] el uso efectivo de la organización partido-estatal le permitió al régimen mexicano combinar la represión con una manipulación política de los grupos sociales", afirma Petras.<sup>58</sup> Sin embargo, el apoyo recibido de los Estados Unidos para acceder a reestructuraciones, reducciones de deuda, la extensión inmediata de préstamos de emergencia en coyunturas delicadas -que a ningún otro país deudor le ha sido concedido en esa medida- indudablemente han sido factores invaluable que contribuyen a explicar, junto con la amplia difusión de una economía subterránea que ha sido una válvula de escape para la insuficiencia en la generación de empleos, la capacidad institucional del gobierno de México para prevenir un estallido social.

Este tipo de concesiones han colocado a México en la dudosa posición de tener que "cooperar" con los banqueros, descartando toda forma de concertación política en la región en materia de deuda, ya que eso es considerado por aquellos como una abierto desafío a sus "esfuerzos" por reducir la carga de la deuda mexicana.

Adolfo Aguilar Zinser observa acertadamente que: "Sin la concurrencia de Washington el proyecto que el Presidente Salinas de Gortari persigue, quedaría cojo. Por eso, la diplomacia mexicana, tradicionalmente alerta ante Estados Unidos, está dedicada ya, prácticamente de tiempo completo, a limar toda aspereza y terminar con la ancestral ambivalencia mexicana respecto a nuestro poderoso vecino".<sup>59</sup>

Ante la perspectiva de recibir pagos laterales o bien de obtener un trato especial por parte de Estados Unidos y con la incertidumbre acerca del accionar colectivo del grupo de los deudores, México se abstiene de arriesgar afrontar el costo de echar a un lado ocho años de obediencia y respeto por las políticas del

---

58. *ibid.*, p.33.

59. *Excelsior*, 6 de agosto de 1989, p. 26.

FMI. Sobre todo en la coyuntura actual en que, después de un arduo peregrinar de los negociadores mexicanos por las principales capitales financieras del mundo, se obtuvo una reducida condonación sobre parte de la deuda, lo que en el corto plazo significa un respiro para el programa de recuperación económica pero que en ningún caso representa una solución de fondo al problema de la deuda.

El dilema mexicano estriba en la necesidad de apoyos externos para la recuperación económica, sin que éstos se traduzcan en mayores sujeciones a futuro. Concretamente, para México es sumamente difícil aceptar el apoyo norteamericano para reducir su deuda externa sin ofrecer nada a cambio; en los hechos, son enormes las concesiones que se han hecho. No existe todavía una correspondencia coherente entre la renuncia de México a utilizar su potencial negociador en conjunción con los otros deudores y el tipo de asistencia que el país ha recibido a cambio por suscribirse a los términos impuestos por los banqueros. Esto, no obstante argumenten las autoridades hacendarias que "México es el que logró mejor trato de los acreedores".<sup>60</sup> Durante su visita a México en mayo de 1989 el Senador demócrata Edward Kennedy, preguntó "¿Por qué, a pesar de tener a Estados Unidos en una posición tan vulnerable, no se ha unido México a América Latina para renegociar o dejar de pagar conjuntamente la deuda?" La explicación respuesta ofrecida al senador estadounidense bien puede sintetizar la estrategia seguida por México hacia la deuda:

... que no había ya una explicación coherente a esa pregunta, que so pretexto de evitar las supuestas represalias terribles de una moratoria, pero en realidad con la esperanza, siempre frustrada, de recibir de Washington un trato especial el gobierno de México renuncia a usar su poder real de negociación y hace a Estados Unidos concesiones gratuitas de todo tipo.<sup>61</sup>

Es bien claro que México no puede ni podrá sustraerse a la influencia de los Estados Unidos por diversas razones. Este país además de ser su principal

---

60. Ver *Excelsior*, 24 de octubre de 1988, p. 1.

61. Ver *Excelsior*, 29 de mayo de 1989, p. 10.

acreedor, es su primer socio comercial y representa su principal fuente de ingresos; al mismo tiempo, Estados Unidos, por razones estratégicas, es el primer interesado en que la Banca Comercial y los organismos multilaterales de crédito concedan un trato especial a México, pero sin llegar a un punto en que la ayuda debilite su capacidad para influir e intervenir en las decisiones de política económica del país. Por el contrario, el apoyo norteamericano al gobierno de México buscará sacar el máximo de ventajas y concesiones en sus relaciones bilaterales, como ya lo ha venido haciendo. Además, el "trato especial" también es limitado por lo que la banca siente serán precedentes, luego exigibles por los otros deudores -lo cual limita, ya de por sí, los efectos de la relación especial.

Consecuentemente, en vista de las ventajas y los riesgos que a corto, mediano y largo plazo presenta en forma ineludible la situación de vecindad con los Estados Unidos, el punto central es determinar si la inclinación por la negociación bilateral, junto al grado relativo de alineamiento con los Estados Unidos y de alejamiento de América Latina que supondría el tipo de estrategia seguida por el gobierno mexicano hasta ahora, termina por profundizar la dependencia externa del país; si el poder sortear la crisis hoy, con el apoyo norteamericano, significa una intensificación de los compromisos que el gobierno mexicano asume, alimentando mayores sujeciones y confrontaciones para el futuro y sin una clara opción de desarrollo independiente. El asunto básico es, como afirma James Petras: "si la dependencia provee de recursos para crear un crecimiento autónomo o se convierte en condición crónica, reproduciéndose a sí misma a través de relaciones y fuerzas incapaces de trascender los estados iniciales de dependencia".<sup>62</sup> Explicar porqué México negocia de espaldas a América Latina su deuda externa, implica un análisis profundo de las determinantes que afectan la formulación de la política económica tanto interna como externa del país. Esto es, el peso de las relaciones y alianzas existentes entre los sectores de la economía que favorecen una asociación subordinada

---

62. Petras, *op. cit.* p. 12.

con el gran capital transnacional. Pero también implica la consideración de las variables geopolíticas que determinan de manera importante el comportamiento de un Estado. Factores ambos, cuya conjunción contribuye a explicar la posición negociadora de México. De acuerdo con Petras:

Debido a estratos de clase con intereses objetivos en una continuación de relaciones dependientes, muchos países estarían imposibilitados para alterar sus relaciones externas o sustentar nuevas relaciones sin primero reestructurar las relaciones internas políticas y sociales. Contingencias geopolíticas particulares, tales como la proximidad a Estados imperialistas comprometidos activamente en un intervencionismo militar, puede limitar las opciones disponibles.<sup>63</sup>

Las consideraciones de Petras parecen pertinentes en cuanto al tipo de articulación económica que se ha desarrollado entre los sectores dominantes del capital nacional y el gran capital transnacional, especialmente el norteamericano, cuyo peso en la formulación de la política económica de México se ha incrementado considerablemente a partir de la explosión de la crisis deudora, en buena medida como resultado de los acuerdos condicionados de ajuste estructural con el FMI y con el Banco Mundial.

#### 4.3 TRANSNACIONALIZACIÓN Y FUGAS DE CAPITAL

Es indispensable situar el fenómeno de fuga de capitales como uno de los factores de mayor peso que inciden en la problemática del endeudamiento externo latinoamericano, y específicamente como uno de los aspectos de mayor influencia sobre el curso y la estrategia seguidas en las negociaciones. El volumen excesivo de capitales latinoamericanos depositados en el exterior, principalmente en los Estados Unidos, ciertamente ha inhibido la posibilidad de encontrar fórmulas comunes de negociación entre los países de la región. En cambio, al actuar en favor de la condicionalidad impuesta externamente por los

---

63. *ibid.*, p.17.

acreedores; la fuga de capitales ha acentuado la tendencia integracionista de México a la economía norteamericana.

Lo anterior se explica tanto por el papel que ha jugado el sistema bancario de los Estados Unidos para estimular mediante diversos instrumentos financieros y fiscales la captación del ahorro interno latinoamericano, como por los vínculos e intereses que los sectores dominantes del capital privado local en los principales países deudores guardan con el Norte acreedor, y quienes desde el punto de vista político de las negociaciones se oponen a cualquier fórmula de negociación conjunta entre esos países, debido a la amplitud de las relaciones clientelares de tipo industrial, comercial, financiero y de transferencia de tecnología de que son dependientes.

La tendencia hacia la integración de México con la economía norteamericana se ha visto reforzada en los últimos años con el fenómeno de fuga de capitales, en la medida en que cuantiosos recursos financieros provenientes de América Latina, destacando los mexicanos, se han ido "divorciando" de sus economías locales para establecerse en forma permanente en la norteamericana, no únicamente en la forma de depósitos bancarios y otro tipo de inversiones financieras, sino que también se han "enraizado" progresivamente en el sector corporativo, reduciendo de este modo aún más la posibilidad de retorno y finalmente limitando sustancialmente el potencial de expansión del mercado interno y de las industrias locales.

Este tipo de "transnacionalización" especulativa, que poco o nada aporta al desarrollo nacional y que difiere notablemente del tipo de transnacionalización con vocación industrializadora, competitiva y exportadora que caracteriza a las operaciones de las grandes corporaciones en sectores estratégicos de las economías del Tercer Mundo -y que generan grandes tasas de retorno para la nación de origen-, ha acentuado la vulnerabilidad negociadora de los países deudores frente al FMI y sus acreedores privados, en la medida en que la crisis de liquidez que enfrentan, así como las urgentes necesidades de corto plazo, les han orillado a recurrir a la asistencia externa bajo condiciones altamente desfavorables.

Paradójicamente, sectores clave en las economías deudoras, que han sido afectados profundamente por el desgaste que resultó a partir del servicio de la deuda externa y la consecuente desinversión sistemática sufrida durante la última década, se han ido convirtiendo en objeto de la condicionalidad externa, de tal suerte que son los socios transnacionales de los bancos acreedores y no los grandes inversionistas nacionales, los que han ido ocupando esos espacios estratégicos y determinantes para el desarrollo nacional.

Además de las evidentes repercusiones negativas que trae consigo para la economía local, la fuga de capital ha sido políticamente pernicioso al reducir el espacio de maniobra y la capacidad de regateo del gobierno en las negociaciones, lo que en última instancia ha trabajado en favor del ejercicio de la condicionalidad externa, limitando considerablemente las opciones disponibles. Esto se explica por el hecho básico de que el control de los flujos financieros entre los países, se cuenta entre las formas más efectivas de coerción económica en el sistema internacional.<sup>64</sup> En consecuencia, resulta importante establecer que a partir de la crisis de la deuda externa, el capital financiero internacional ha podido ejercer en muchos casos un papel hegemónico sobre los procesos políticos y económicos de los países del Tercer Mundo. Sobre todo en la coyuntura actual, en que algunas restricciones estructurales como el retiro de créditos, pueden determinar acciones gubernamentales tan efectivamente como una intervención directa en su proceso de toma de decisiones: "en ciertas circunstancias, los gobiernos son entonces tan susceptibles a la hegemonía financiera como lo son las propias corporaciones".<sup>65</sup>

---

64. Esto puede demostrarse fácilmente tanto por el papel regulador que desempeña el FMI como aval ante la comunidad financiera internacional para conceder préstamos a determinado país, como por la máxima importancia concedida por la mayoría de los países en desarrollo de mantener abiertos los canales de financiamiento para el comercio y la inversión. Importa establecer que la esfera financiera determina en última instancia las transacciones comerciales. Véase Stuart-Olson, op. cit. y Stewart, Frances. "Money and South-South cooperation". *Third World Quarterly*, octubre de 1987, pp. 1184-1205. También conviene revisar Mintz y Schwartz, *The Power Structure of American Business*, The University of Chicago Press, 1985, pp.117-126.

65. Mintz & Schwartz, op. cit., p.121.

El control de los flujos financieros es, como queda demostrado en las cartas de intención suscritas con el FMI y el Banco Mundial, un instrumento particularmente efectivo para "inducir" a los países deudores a poner en práctica conductas económicas acordes con los intereses de sus acreedores. En el plano político, la retención de cuantiosos recursos fugados en el exterior, sirve además como un mecanismo disuasivo para el mantenimiento de la fragmentación negociadora entre los deudores. Ningún sector empresarial industrial, comercial o financiero del capital local, cuyas operaciones de negocios dependen de un apoyo externo, votaría en favor de una iniciativa de concertación negociadora entre los países deudores, puesto que esto constituye ante la opinión de los banqueros un acto de "confrontación" que pone en peligro sus intereses y puede conducir a un rompimiento de las negociaciones. Sin embargo, esta apreciación parecería un tanto incompleta si no se atiende a las preferencias políticas de los grupos gobernantes. Se reconoce entre algunos autores que gobiernos no proclives al cambio, dependientes económicamente y vulnerables políticamente ante el exterior, consideran como menos costoso seguir el curso de sus negociaciones que precipitarse a una ruptura con los acreedores. Es concebible, como señala Carlos Fortín,

... que los grupos económicos poderosos del país consideren la estabilidad del sistema financiero internacional como un valor superior que debe conservarse; los sectores de la burguesía financiera adoptarían esa postura por obvias razones de interés propio, sobre todo si sus actividades se internacionalizan.<sup>66</sup>

Lo anterior ha influido de manera importante en el curso de las negociaciones, puesto que la posición mantenida por estos sectores políticos y económicos dominantes presupone un alineamiento con la estrategia acreedora de apego al esquema de negociación caso por caso.

En un contexto de virtual aislamiento político en materia de deuda entre los países deudores a fines de la década de los 80', se ha agotado la posibilidad de

---

66. Fortín, Carlos. "Perspectivas políticas de la deuda externa latinoamericana", en Griffith-Jones, op. cit., p. 376.

recurrir nuevamente al financiamiento externo en una proporción compatible con la brutal caída de la inversión productiva de la región en los últimos años. Descartado un retorno sustancial del capital fugado, queda tan sólo la inversión extranjera directa como única opción relativamente viable para poner en movimiento a la economía. Si sumamos a lo anterior la condicionalidad del FMI y del Banco Mundial para avalar toda nueva forma de financiamiento a la región, parece natural que el capital transnacional se coloque en posición de sacar ventajas importantes, como lo ha venido haciendo, en cuanto al control de recursos e industrias clave para el desarrollo latinoamericano.

Por otro lado, la existencia de empresas subsidiarias de las grandes corporaciones transnacionales dentro del aparato productivo nacional del país deudor, de prestanombres privados locales y de otro tipo de asociaciones y relaciones clientelares, resultan en la conjugación de poderosos grupos de presión internos, que inciden significativamente sobre el proceso de toma de decisiones de un gobierno deudor. No únicamente la penetración corporativa genera dependencia estructural en términos de los insumos o la tecnología a que se hace adicta la economía del país receptor, el impacto cultural que esta penetración tiene sobre sus elites políticas y económicas, a menudo transforma las ideologías desplazándolas hacia modelos de vida y de desarrollo externos. Aldo Ferrer advirtió del efecto negativo que semejante concepción del problema tendría sobre la posición negociadora de los países deudores:

La transnacionalización de los sistemas financieros y el enfoque enajenado de algunos sectores económicos influyentes debilitan la posición negociadora interna, reforzando desde dentro de cada país las tesis de los bancos acreedores y de los centros de poder internacional.<sup>67</sup>

El fenómeno de "desnacionalización",<sup>68</sup> oculto bajo el supuesto de una globalización de la economía mundial, coadyuva naturalmente a la consecución de los intereses de los acreedores en tanto que crea, entre los grupos poderosos

---

67. Ferrer, Aldo. "Después de la asamblea del BIRF y el FMI en Seúl", en Wionczek, op. cit., p. 319.  
68. Revisar el trabajo de John Saxe Fernández, "Deuda externa y desnacionalización integral", en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXIV, núm. 134, octubre-diciembre de 1988, pp. 71-91.



del capital nacional, una identificación con los valores y las aspiraciones de aquellos, contribuyendo así a consolidar a nivel superestructural la transnacionalización económica de los países deudores. Richard Stuart Olson, analizando los efectos que la coerción económica de las potencias industrializadas tiene sobre la formulación de la política tanto económica como exterior de los países subdesarrollados, concluye que los gobiernos del primer mundo, sus agencias de asistencia, las instituciones financieras internacionales, el consorcio de bancos privados y las corporaciones multinacionales son, para muchos países en desarrollo, partes integrales e influyentes de la economía doméstica y del aparato de decisión política. Estableciendo además, que la coerción económica a la que están sujetos determinados países para que actúen de acuerdo a aquellos intereses, encuentra un apoyo fundamental entre las propias cúpulas dirigentes de estos países, consignando la existencia de sectores importantes de la economía que actúan coligadamente con los intereses de las grandes corporaciones:

La penetración externa en los países menos desarrollados a nivel macroeconómico, se combina con el problema microeconómico de la desnacionalización de sectores significativos de su población, ya porque éstos se identifican con valores y modos de vida externos, y/o porque su vida se encuentra atada directamente (empleo abierto) o indirectamente (como subcontratistas o proveedores) de las operaciones de los países industrializados avanzados.<sup>69</sup>

La postura internacional de México, en relación a los otros deudores, no ha podido ser ajena al derrumbe de las finanzas del país, ni es hoy inmune a los compromisos contraídos con las potencias acreedoras. La institucionalización de la crisis, dentro de los parámetros fijados por el FMI ha tenido un efecto importante sobre la actitud de numerosos gobernantes y sus equipos negociadores, quienes han llegado a considerar toda forma de suspensión de pagos o de organización regional como un comportamiento herético. En este sentido, la institucionalización de la crisis ha implicado la

---

69. Stuart Olson, op. cit., p.481.

aceptación de una estrecha supervisión por parte de funcionarios del FMI y del Banco Mundial sobre la conducción de la política económica de numerosos países, y cuya actividad, se podría presumir, se extiende a la esfera política de las relaciones con los otros deudores, dada la estrecha conexión entre ambos procesos.

Evidentemente, los obstáculos para una concertación regional se magnifican si tomamos en cuenta que las alianzas de tipo corporativo-subsidiario entre el capital transnacional y sectores importantes del capital nacional, se ven reforzadas notablemente en su capacidad para influir en las decisiones de un Estado soberano, al conjugarse con el fenómeno de la fuga de capitales y con el establecimiento de relaciones clientelares entre el FMI y altos funcionarios públicos, dirigentes políticos y otros individuos, que dentro de los altos mandos políticos de los países deudores, actúan de conformidad con la estrategia de los acreedores. Como observa Aldo Ferrer,

Por un buen tiempo, hasta que cambien las tendencias imperantes del orden mundial, lo que los deudores debaten con sus acreedores y el FMI es su propia política económica y la asignación de sus propios recursos. Pocas veces, antes de ahora, ha existido un tan alto grado de injerencia externa en la definición de las políticas económicas nacionales.<sup>70</sup>

Desde esta perspectiva parece natural que las medidas relacionadas con el ajuste estructural y los cambios en la orientación del "perfil macroeconómico" del país deudor, "sean minimizados por el gobierno como asuntos técnicos, 'no políticos'"<sup>71</sup> observa Fortin.

La fuga de capitales, como se revisa a continuación, se ha constituido en un obstáculo adicional sumamente poderoso para el ejercicio autónomo de la política económica, para la asignación de los recursos nacionales de acuerdo a las necesidades locales, y también para alcanzar acuerdos de negociación coordinada entre los países deudores.

---

70. Ferrer, Aldo. "Deuda, soberanía y democracia en América Latina", en *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, comp. Luciano Tomassini, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, p. 170.

71. Fortin C, op. cit., p. 381.

A pesar de la dificultad para monitorear el movimiento de enormes transferencias de capital no registradas en los balances financieros de los países, se estima que el monto de los capitales fugados entre los países más endeudados de América Latina durante el decenio 1977-87, rebasó la cifra de 200 mil millones de dólares.<sup>72</sup> lo cual representa más del 50% de la deuda externa total de la región hasta esa fecha. No obstante se carezca de una metodología comunmente aceptada<sup>73</sup> para determinar con exactitud esos montos, existe suficiente evidencia para establecer que la fuga de capitales ha exacerbado en forma definitiva la crisis del endeudamiento. Por ejemplo, con base en datos de la Reserva Federal de los Estados Unidos se estima que entre 1975 y 1983,

...más de 120 billones de dólares que fueron transferidos al exterior en activos de residentes de países en desarrollo, con 71 billones de ese monto siendo movilizados tan sólo durante 1981-83 precisamente desde aquellos países sujetos a las mayores dificultades en el servicio de su deuda externa -incluyendo a México, Argentina y Venezuela.<sup>74</sup>

De acuerdo con cálculos del Morgan Guaranty Trust, México figura a la cabeza de las naciones latinoamericanas, con una transferencia de capitales privados que en el decenio 1977-87 ascendió a los 84 mil millones de dólares.<sup>75</sup> Semejante cantidad, argumentan numerosos políticos y economistas, serviría para liquidar la totalidad de la deuda externa pública de México, con lo cual se crearían condiciones suficientes para rechazar con éxito la condicionalidad impuesta externamente a este país. Sin embargo, existe amplio consenso sobre la enorme dificultad para repatriar esos recursos. Según se afirma, el capital que salió -y continúa saliendo- no retornará hasta que una expansión económica sostenida sea visible. Pero también, hasta que el problema del endeudamiento externo sea resuelto, lo cual implica una paradoja en tanto que la posible solución

---

72. Morgan Guaranty Trust. *El Financiero*, 11 de abril de 1989, p.18.

73. Revisar Lessard & Williamson, *Capital Flight and Third World Debt*. Washington, D. C., Institute for International Economics, 1987, cap.3.

74. Documento de la Reserva Federal de los E. U., 1984, citado en Walter, Ingo, *Secret Money: The World of International Financial Secrecy*, E.U., Lexington Books, 1985, p.42

75. Morgan Trust Guaranty, *El Financiero*, 11 de abril de 1989, p.18.

del problema requiere que éste haya sido superado previamente. El último acuerdo de restructuración de la deuda externa mexicana, en el marco del Plan Brady, no ha tenido un impacto significativo para atraer el capital fugado; se estima por ejemplo que en 1989, año en que se anuncia el plan de reducción con México, y para el primer semestre de 1990 han retornado aproximadamente al país 3,000 y 1,500 millones de dólares respectivamente, lo que en cualquier caso no representa ni el 5% de lo que ha salido. Rudiger Dornbusch, advierte al respecto que "no hay muchos precedentes históricos de repatriaciones importantes y, cuando han ocurrido, han sido posteriores y no anteriores al proceso de estabilización".<sup>76</sup>

Cabe mencionar que en buena medida el sobreendeudamiento externo fue una respuesta a la brutal caída de las reservas nacionales de los países latinoamericanos: gran parte de la deuda sirvió, precisamente, para financiar el éxodo de capital privado; se afirmaba que de cada dólar de crédito fresco concedido, setenta centavos habrían de salir en forma de fuga adicional.<sup>77</sup> Morris Miller, describió la forma perversa en que la fuga de capitales ha exacerbado la crisis del endeudamiento latinoamericano, al caracterizar su efecto como si se tratase de "frotar sal en la herida".<sup>78</sup> El proceso ha contribuido además a acentuar el carácter condicionado del endeudamiento ya que:

Quando un país enfrenta una crisis de balanza de pagos, sus residentes percibiendo la posibilidad de una creciente inflación, devaluación, imposición de controles de cambio... muy probablemente incrementarán las transferencias al exterior. En consecuencia, al momento en que más ingresos son requeridos por su gobierno, la fuga de capital termina exacerbando la crisis.<sup>79</sup>

El peso enorme que la fuga de capital ha tenido sobre el problema de la deuda externa puede medirse por la proporción de ésta respecto a los créditos

---

76. Dornbusch, Rudiger. "EL problema de la deuda: algunas soluciones", en *Estudios Económicos*, vol.2, núm.2, julio-diciembre de 1987. El Colegio de México, p.261.

77. *ibidem*.

78. Miller, Morris, *Coping is not Enough! The international debt crisis and the roles of the World Bank and International Monetary Fund*, E. U., Dow Jones-Irwin, 1986, p.75.

79. Khan & Ul Haque, "Capital Flight from Developing Countries", *Finance & Development*, marzo de 1987, p.5.

otorgados en determinado periodo. Por ejemplo, para el periodo 1980-1984, de acuerdo con estimaciones del Financial Times,<sup>80</sup> que involucran a Argentina, Egipto, México y Venezuela entre otros, se calcula que salieron de estos países alrededor de 80 billones de dólares. Así, se concluye en el análisis, "virtualmente toda la deuda incurrida por América Latina en esos cuatro años puede considerarse que fue usada, en efecto, ya sea directa o indirectamente para financiar fugas de capital".<sup>81</sup>

El caso de México ejemplifica con suficiente claridad este círculo vicioso. Con transferencias por concepto de servicio de deuda en intereses y capital durante el sexenio de De la Madrid, por arriba de los 120 mil millones de dólares, experimento, al mismo tiempo, fugas de capital privado por una cantidad no menos importante, ya que representó aproximadamente entre un 60 y un 70% de ese total. Entre los efectos a largo plazo que el país a sufrido a consecuencia de semejante descapitalización, el mismo estudio describe un cuadro muy aproximado a la realidad actual de México:

Primero, existe una reducción de recursos disponibles para financiar la inversión doméstica conducente a una declinación en el ritmo de formación de capital y afectando adversamente la tasa de crecimiento del país. Segundo, la fuga de capital reduce la habilidad del gobierno para taxar los ingresos de sus ciudadanos, debido a la dificultad para taxar la riqueza colocada en el exterior así como el ingreso generado por esa riqueza. Tercero, como los réditos del gobierno caen con la erosión de la base fiscal, existe una creciente necesidad de tomar prestado del exterior, incrementando en consecuencia la carga de la deuda externa.<sup>82</sup>

A pesar de que el acuerdo de restructuración elimina en el corto plazo la necesidad de contratar más deuda comercial, que por otro lado los bancos no están dispuestos a ofrecer, cabría agregar que una vez agotado el financiamiento externo, la inversión extranjera directa pasa a primer plano como la única ruta disponible para promover la reactivación de la economía. Esto,

---

80. *Financial Times* de Londres, enero 28, 1986.

81. *ibidem*.

82. Dornbusch, en Lessard & Williamson, *op. cit.* pp.147-148.

desde luego, bajo condiciones altamente desventajosas para el país deudor solicitante, puesto que su frágil posición negociadora frecuentemente le obliga a aceptar la introducción de esquemas de canje de deuda por inversión que a menudo implican, como ya se ha demostrado, transferir activos rentables del país a cambio de reducciones sobre pasivos muy por debajo de su valor nominal, además de los efectos laterales negativos que conlleva ese tipo de operaciones; transacciones como los swaps implican un subsidio doméstico al generar deuda interna, mayor inflación y con esto más fuga de capital.

Esta problemática se acentúa considerablemente si tomamos en cuenta que la fuga de capitales privados desde los países subdesarrollados y la retención de estos activos en el exterior, es también estimulada mediante incentivos financieros y regulaciones fiscales favorables que operan dentro de los sistemas bancarios de los países acreedores. En la actualidad no existe consenso entre los especialistas del tema,<sup>83</sup> acerca de si la fuga de capitales persistirá a causa de la crisis financiera estructural por la que cruza la región, o bien debido fundamentalmente a la indisposición del sistema bancario norteamericano por suspender las prácticas que fomentan la captación del ahorro interno latinoamericano.

La fuga de capitales desde los principales países deudores, ha sido frecuentemente asociada a su creciente déficit fiscal y a la sobrevaluación de sus monedas, factores ambos que ejercen presiones inflacionarias en la economía. De ahí se argumenta que como respuesta a la consecuente caída de las tasas netas de interés, los inversionistas privados pueden evitar este "impuesto inflacionario" mediante la compra de divisas extranjeras, evitando simultáneamente la aplicación de estrictos controles en las tasas de cambio y de interés bancario. Sin embargo, se observa que a pesar de los mejores esfuerzos del gobierno mexicano porque la política económica se ajuste y satisfaga plenamente las exigencias del gran capital privado nacional e internacional, ésta

---

83. Al respecto se puede consultar Lessard & Williamson, op cit.: Khan & Ul Haque, op. cit.: Miller, op cit., pp.75-82.; Dornbusch, op. cit. "Home truths about capital", *South*, abril de 1989, p. 18.

no ha sido un aliciente suficientemente poderoso para repatriar el capital fugado. En este sentido, el discurso del gran capital nacional en apoyo al programa de modernización y reestructuración económica de Salinas de Gortari, es inconsistente con el papel que en los hechos desempeña para invertir y contribuir a un saneamiento de la economía. El apoyo abierto ofrecido por este gobierno no se ha traducido, en los hechos, en un retorno de los activos por más de 80 mil millones de dólares, depositados por mexicanos en los Estados Unidos, ni parece probable que retornen mientras no se suprima la política norteamericana de incentivar la fuga de capital. Enfrentado a este dilema, el gobierno ha tenido que recurrir a medidas extraordinarias, como es la aprobación por parte del Senado de la República para reprivatizar la Banca, a fin de crear condiciones adicionales para que el capital retorne. En otras palabras, el gran capital privado nacional que eventualmente ingrese al país, lo hará para recuperar su posición hegemónica en las finanzas y la política monetaria nacionales y no necesariamente para apoyar los graves problemas del desarrollo socioeconómico del país. Si ésta fuera la motivación real para reingresar el capital fugado hace tiempo ya que hubiera retornado el mismo.

Vale reconocer sin embargo, que una vez enraizada estructuralmente, la fuga de capitales no puede ser imputable a factores de política económica interna exclusivamente. También juega un papel importante la movilidad de la oferta de servicios y de tasas de interés bancarias en los mercados internacionales de capitales. Independientemente de la pérdida de confianza generada por graves equivocaciones en la conducción de la política económica y monetaria, por abusos administrativos, corrupciones y demás vicios estructurales que han caracterizado a las burocracias gobernantes latinoamericanas, los inversionistas no residentes en los países industrializados, se benefician de una infraestructura institucional mucho más segura y rentable en el exterior, ya que los sistemas bancarios de esos países ofrecen seguros de depósito confiables, tratamientos fiscales más favorables, así como inmunidades contra posibles expropiaciones.

Más aún, el secreto bancario provisto en ciertos países, facilita la práctica de transacciones ilegales y la evasión fiscal.<sup>84</sup> En el sistema bancario de los Estados Unidos por ejemplo, la ausencia de una tasa impositiva a los activos depositados por extranjeros no residentes, constituye una razón suficiente para desmotivar a los inversionistas privados para que retornen el capital a sus países de origen.

El papel deliberado o no de los bancos como catalizadores de la fuga de capital puede reconocerse a partir de las numerosas facilidades de servicios financieros discrecionales que ofrecen al inversionista extranjero. Estos permiten entre otras operaciones la realización de depósitos por clientes no identificados; facilitan la operación de inversiones limitadas a extranjeros a clientes nacionales; permiten actuar sin poder legal a clientes para el manejo de inversiones o para la transmisión de fondos en representación de compañías de registro extranjero o compañías locales actuando como conductos; también permiten realizar transferencias telefónicas sin autorización por escrito o sin llevar un récord de esas transferencias, etc..<sup>85</sup>

Este alto grado de discrecionalidad juega, desde luego, un papel significativo como promotor de la exportación de capital desde los países subdesarrollados. Sin embargo, para entender los mecanismos operativos de la condicionalidad externa, en cuanto al poder regulatorio sobre los flujos de capital hacia el Sur, resulta clave establecer en el análisis que son los grandes bancos acreedores y los gobiernos de los países industrializados quienes en primera instancia se benefician de estas transferencias y por lo tanto son activos promotores de la fuga de capital:

Básicamente, los gobiernos de países industrializados pueden sacar ventaja de las bajas tasas de interés en préstamos para sus requerimientos de reservas, tomados sobre los depósitos provistos por no residentes, mientras que los gobiernos de los países en desarrollo deben tomar prestado de los bancos a tasas de interés competitivas.<sup>86</sup>

---

84. Revisar, Ingo Walter, "The Mechanisms of Capital Flight", en Lessard & Williamson, op. cit., pp. 114-117, y Khan & Ul Haque, op. cit.

85. *ibidem*.

86. Khan & Ul Haque, op. cit., p.5.



Este tipo de beneficio diferencial junto a las obvias ventajas estratégicas que reporta el control de cuantiosos volúmenes de capital, supone la existencia de un apoyo abierto aunque discreto por parte del gobierno norteamericano hacia los grandes bancos acreedores, promotores de la fuga de capitales. Especialmente porque el control de esos recursos sirve de manera importante a financiar el déficit fiscal y comercial de los Estados Unidos, y en consecuencia son los primeros interesados en estimular la fuga de capital privado. El peso de la economía norteamericana es tal en el contexto latinoamericano, que la instrumentación de ciertas medidas fiscales y monetarias por parte de su gobierno, puede inhibir la recuperación de las economías latinoamericanas al estimular la fuga de capitales.

...vale la pena reconocer que Estados Unidos es quien ha creado, en gran medida, el problema de la fuga de capitales. En un esfuerzo por financiar su propio déficit a bajo costo, el gobierno americano ha promovido el fraude fiscal en una escala sin precedente. La única intención que puede atribuirse a la eliminación del impuesto sobre la renta en el caso de activos que están en Estados Unidos en manos de no residentes, es posibilitar que los extranjeros utilicen el sistema financiero como un paraíso fiscal.<sup>87</sup>

Las afirmaciones de que los bancos transnacionales tienden a evitar un involucramiento directo en el proceso de fuga de capital, deben revisarse cuidadosamente sobre todo porque el volumen de activos comprometidos es demasiado importante para ser soslayado. Ingo Walter, al analizar los mecanismos de la fuga de capitales,<sup>88</sup> opina por ejemplo, que debido a que bancos importantes como Citibank, Morgan Guaranty o Chase Manhattan generalmente tienen múltiples relaciones domésticas y exteriores con gobiernos, entidades públicas y privadas, individuos y firmas multinacionales, "una exposición, especialmente en actividades ilegales de fuga de capital, es probable que conduzca a mayores pérdidas de negocios que a las perspectivas de ganancia".<sup>89</sup>

---

87 Dornbusch, op. cit. p.262.

88 Ver Ingo Walter, en Lessard & Williamson, op.cit. pp.115-116.

89. ibidem.

Semejante análisis parece lógico en primera instancia, sin embargo ignora varios hechos de importancia en el contexto global de la deuda externa, pero también en relación a los mecanismos de poder practicados en las negociaciones: Primero, que el contribuir a sostener una crisis de liquidez en el país deudor, mediante la retención deliberada de enormes volúmenes de capital depositados por extranjeros latinoamericanos en sus sistemas bancarios, puede ofrecer indirectamente atractivas oportunidades de negocio a través de mecanismos de transacción de deuda como los swaps. En un contexto de condicionalidad externa sobre el manejo de las políticas económicas domésticas, esas oportunidades pueden aumentar en vez de disminuir, especialmente cuando la otra parte requiere urgentemente de asistencia financiera externa; bajo estas condiciones el costo de la asistencia suele ser alto para el país deudor. Segundo, las sumas involucradas en el proceso de fuga de capital, incluso descartando las de tipo ilegal, son de tal magnitud que no pueden desdeñarse por ningún banco importante que busque una posición de liderazgo dentro de su sistema bancario nacional, que como el norteamericano, es altamente competitivo. Baste señalar que la fuga de capital latinoamericano sirve, entre otras cosas, para financiar el déficit fiscal estadounidense, por lo que atribuir mayor importancia a supuestas operaciones individuales futuras no es convincente. Lo irónico de esta situación es, como afirma Morris Miller, que se solicite urgentemente a los países deudores que se entreguen a las reglas del mercado y dejen de lado los instrumentos de regulación cambiaria, "cuando las tasas de interés en los E. U. estaban siendo mantenidas a niveles reales sin precedentes" y cuando los E. U. "estaban recurriendo al capital fugado para financiar su déficit presupuestal de rápido crecimiento y para compensar la balanza comercial adversa".<sup>90</sup> Por último, dado que el secreto bancario ofrecido por esas instituciones promueve la intensificación de las transacciones financieras tanto legales como ilegales, resultaría difícil explicar las posibles pérdidas de negocios para un banco que induzca la fuga de capitales. Sobre

---

90. Miller, op. cit., p.80.

todo porque sus clientes potenciales, firmas multinacionales, compañías privadas o inversionistas individuales -incluidos los "barones" del narcotráfico-, lejos de verse afectados directamente por estas prácticas, se benefician de ellas.

Es indudable que la existencia de una competencia interbancaria entre los centros financieros más importantes del mundo induce a ciertos países a practicar políticas financieras tendientes a la captación del ahorro externo de la periferia. No obstante los acuerdos y las consultas permanentes celebradas entre los países ricos para el establecimiento de tasas de cambio y de interés bancario coherentes con el equilibrio de los mercados internacionales, sus relaciones con el mundo en desarrollo son cualitativamente distintas; la retención de los capitales fugados pueden conjugar, en vinculación con la suspensión de otras fuentes de financiamiento externo, un poder de coerción económica internacional que caracteriza la relación esencial de poder entre países deudores y acreedores.

Desde esta perspectiva, a pesar de los graves desajustes que trae consigo en las economías deudoras y para el comercio mundial en general, la fuga de capital es benéfica para los países industrializados ya que provee de ahorro externo, y como ha quedado demostrado, es inducida por los propios acreedores en la medida en que las transacciones toman lugar en sus propias divisas y a través de sus sistemas bancarios, lo cual les representa una ganancia estratégica; Suiza, siendo un país pequeño, es un ejemplo destacado del poder que puede conferir a un Estado el liderazgo financiero de su sistema bancario.

Lo anterior contribuye a explicar el interés de los Estados Unidos por captar el ahorro interno de los países latinoamericanos, ya que desde el punto de vista de sus intereses geopolíticos hemisféricos, al aumentar la necesidad de financiamiento externo de países como México, Argentina o Venezuela, en una coyuntura internacional de suspensión de créditos y ante la formación de agrupaciones económicas altamente competitivas en el mundo, la consolidación de la supremacía económica norteamericana en el continente adquiere un renovado interés estratégico. Los recursos latinoamericanos depositados en su sistema bancario y las inversiones en el sector corporativo, son factores de

indudable peso en la tendencia a sujetar el desarrollo local a las variables de la economía norteamericana.

Esta relación desventajosa para los deudores, incide sobre su vulnerabilidad negociadora, ya que resulta lógico pensar que de contar con reservas monetarias sólidas y estables, esos países no suscribirían acuerdos y cartas de intención que ponen en peligro el control sobre industrias y recursos clave de sus economías. La descapitalización en estos países ha sido de tal magnitud, que la imposibilidad del cobro ha deprimido la deuda a niveles por debajo del 50% de su valor en libros, acentuando ahora el interés de los acreedores por esquemas de solución que, como los swaps, convierten prácticamente en objeto de transacción los activos y las empresas más rentables de la región. El descuento captado en este tipo de operaciones nunca alcanza, desde luego, el valor depreciado de la deuda en el mercado

Si se considera que gran parte de la deuda pública ha servido exclusivamente para financiar el capital privado fugado, la Banca Comercial, al tiempo que mantiene en sus manos el control sobre el capital prestado, se beneficia del pago de los intereses sobre los préstamos contratados. En otras palabras, al regresar gran parte del capital prestado hacia los grandes centros acreedores, vía fugas de capital, se produce una situación en la que virtualmente se cobran intereses sobre un capital no utilizado propiamente por el país deudor. El cinismo con que se llevan a cabo estas prácticas financieras no toma en cuenta, como no lo ha hecho en el pasado, los efectos políticos, económicos y sociales que semejantes sangrías de capital traen consigo para los países en desarrollo. De acuerdo con R. Dornbusch:

...los grandes bancos son los vehículos y los beneficiarios principales de la fuga de capitales. El sistema actual intensifica el carácter explosivo de la deuda, al dejar caer sobre los trabajadores de los países en desarrollo un peso adicional en el proceso de ajuste.<sup>91</sup>

---

91. Dornbusch, op. cit., p.263.

La creciente acumulación privada en el exterior, misma que ha tenido como contraparte un endeudamiento público externo masivo, se ha traducido después de devaluaciones sustanciales en un empobrecimiento social proporcional, en una transnacionalización progresiva de las economías latinoamericanas y en serios desequilibrios fiscales y monetarios estructurales.

¿Qué remedios se podrían ofrecer para salir de este círculo vicioso? La respuesta simple sería, de acuerdo con Dornbusch, una tasa de cambio subvaluada que desaliente la compra de dólares caros, amplias reservas para amortiguar los déficits y una buena posición crediticia ante el exterior; un superávit presupuestal, una deuda externa modesta y una tasa impositiva moderada. Pero, desde luego, "esto no es América Latina... salir de este círculo vicioso de fuga de capital y deterioro de las finanzas públicas es casi imposible. Un camino obvio es declarar nula o cancelar toda deuda doméstica y externa también".<sup>92</sup> Sin embargo en un contexto de aislamiento entre los deudores semejante medida resultaría contraproducente al quedar expuestos a una previsible suspensión generalizada de flujos de financiamiento e inversión por parte de los acreedores, que eventualmente acentuaría la crisis dificultando aún más la posibilidad de una recuperación económica.

Esta situación expresa las enormes dificultades políticas y económicas que enfrenta el desarrollo latinoamericano. Sin duda alguna, la fuga de capitales ha tenido un profundo impacto sobre la distribución del ingreso; los ajustes macroeconómicos instrumentados por los gobiernos para dar satisfacción al servicio de la deuda externa, han sido posibles tan sólo con el sacrificio de la actividad económica, la inversión productiva y finalmente el nivel de los salarios reales. Sobra reiterar que el costo del ajuste estructural recomendado por el FMI, ha recaído fundamentalmente sobre los sectores trabajadores. Las fugas de capital también han tenido un efecto desintegrador sobre el mercado interno local en la medida en que la inflación y la caída neta de los ingresos han imprimido un carácter recesivo a la economía. Miguel A. Rodríguez, confirma lo anterior al

---

92 Dornbusch, en Lessard & Williamson, op. cit., p. 148.

analizar las consecuencias de la fuga de capital sobre los países deudores latinoamericanos:

El salario real y el deterioro en el ingreso que afecta a la mayoría de la población, rebasa por mucho a los requerimientos reales de competitividad del sector externo. Esto se traduce en una contracción excesiva del consumo privado y de la demanda agregada como un todo, lo cual tiene repercusiones directas en el empleo y la producción real.<sup>93</sup>

En otras palabras, una vez agotada la posibilidad de los gobiernos de continuar tomando prestado del exterior para financiar la fuga de capital, el presupuesto debe adaptarse -tal como lo dicta el monetarismo del FMI- a los requerimientos de servicio de la deuda. En consecuencia, enfrentando deficiencias estructurales para poner en práctica una amplia recaudación fiscal y ante la dificultad para elevar aún más las tasas impositivas de los asalariados, resulta difícil reducir el déficit presupuestal sin acudir a recortes sustanciales en la inversión. El único camino a seguir en estas condiciones ha sido, en la mayoría de los casos, la impresión de moneda. Naturalmente, el consecuente incremento inflacionario no sólo desalienta el retorno del capital fugado sino que estimula su salida. R. Dornbusch, al analizar este problema explica lo siguiente:

La depreciación real requerida para servir deudas externas incrementará el valor real del servicio y así ampliará el déficit presupuestal y el impuesto inflacionario necesario {...} La inflación puede ser el origen de la fuga de capital, pero una vez que ésta toma lugar, tiene en sí misma un poderoso impacto inflacionario. Al final es difícil identificar cuál es el huevo y cuál la gallina.<sup>94</sup>

En suma, la fuga de capitales ha retroalimentado el fenómeno del endeudamiento al obligar a los países deudores a contratar nuevos préstamos para financiar exclusivamente la caída de sus reservas nacionales.

Una de las contradicciones inherentes al Plan Brady es que para que éste funcione, se requiere condicionar los nuevos créditos a las naciones más

---

93. Rodríguez, Miguel Ángel, "Consequences of Capital Flight for Latin American Debtors", en Lessard & Williamson, op. cit., p. 137.

94. En Lessard & Williamson, op. cit., p. 147.

endeudadas a que sus gobiernos busquen fórmulas que aceleren el retorno de los capitales y se reduzca la fuga, pero simultáneamente son los bancos estadounidenses quienes incentivan la salida del dinero. Resulta entonces perfectamente irónico, que las grandes casas financieras, promotoras de la exportación masiva de capitales desde los países subdesarrollados, emitan declaraciones evasivas como la de J. P. Morgan: "Cuando sus propios residentes no están dispuestos a repatriar capital para invertirlo en casa, los países deudores no pueden esperar mayor disposición de sus acreedores extranjeros".<sup>95</sup>

La inviabilidad para lograr una repatriación del capital fugado a partir de las premisas centrales del Plan Brady, ya había sido puesta de manifiesto por el *Wall Street Journal* desde fines de septiembre de 1989, puesto que las medidas propuestas en él son inconsistentes con el poco o nulo interés de los bancos para atacar frontalmente el problema y modificar sus políticas financieras de atracción de capitales:

Mientras que el gobierno mexicano intenta atraer el capital de regreso (aprox. 84 mil millones de dólares según cálculos de 1988 por Morgan Guaranty Trust) mediante una combinación de incentivos e intimidación, algunas de las instituciones líderes en el mundo trabajan horas extras para retener tanto recursos como a sus clientes mexicanos.<sup>96</sup>

De acuerdo con un informe divulgado por el Instituto de Política Económica de Washington, las políticas de ajuste del FMI y del Banco Mundial, han tenido un efecto contrario para detener la fuga de capitales de América Latina ya que "Las medidas adoptadas por el FMI y el Plan Brady, que requerían el retiro de controles monetarios a las naciones endeudadas, ha hecho 'aún más fácil' para las 'élites adineradas' exportar su capital a bancos de Estados Unidos, Suiza y Japón".<sup>97</sup>

El problema se agrava considerablemente si se toma en cuenta que los capitales mexicanos en los Estados Unidos no se encuentran colocados

---

95. Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*, febrero de 1986.

96. Revisar, "Enraizado en el Exterior el Capital Golondrino Mexicano: WSJ" en *Excelsior*, 26 de septiembre de 1989, sección financiera.

97. *Excelsior*, 5 de mayo de 1990, p.30.

únicamente en cuentas, abonos, seguros de depósito u otras formas de inversión bancaria, sino que esos activos están diversificados en inversiones corporativas que además de no aportar ninguna renta al ingreso nacional del país, hacen más improbable aún el retorno de esos recursos. El resultado de esta diversificación es, como señalan Lessard y Williamson, que al moverse de un tipo de inversión pasiva en activos financieros a una activa inversión en el sector corporativo, "no únicamente son disminuidas las perspectivas de repatriación de capital, sino que la clase empresarial local encuentra sus intereses y su energía divorciada de la prosperidad de la economía local".<sup>98</sup>

Una conclusión inmediata que puede desprenderse de este análisis, es que la fuga de capital y su retención en las distintas modalidades de inversión, apunta y trabaja en contra de la formación de una coalición de países deudores latinoamericanos y en favor de la progresiva integración de México a la economía norteamericana. Esto es palpable desde cualquier ángulo de análisis de la deuda externa mexicana. El proceso de restructuración en el marco del Plan Brady es transparente, en cuanto a que el apoyo norteamericano en las gestiones de los negociadores mexicanos fue decisivo para superar la fuerte resistencia presentada a esta iniciativa por parte de los acreedores privados del país. Lo que en última instancia subraya el fuerte y renovado interés de Washington por integrar a México dentro de un mercado común norteamericano, frente a los cambios de gran envergadura que toman lugar en el sistema internacional.

---

98. Lessard & Williamson, *op. cit.*, p.4.



## 5. PERSPECTIVAS

### 5.1 EL PANORAMA GLOBAL

La intensa dinámica de cambio que presenta el sistema internacional en las postrimerías del siglo XX, no permite ya hacer descansar la recuperación del desarrollo latinoamericano sobre la base de proyectos de integración que, aunque numerosos y ricos en experiencias, han carecido del contenido político básico para darles una significación concreta y efectiva. La idea en favor de una creciente cooperación económica como el camino más viable para alcanzar acuerdos políticos en la región, debe ser reformulada en vista de la experiencia económica de los últimos años, cuyos resultados no han contribuido a fortalecer el potencial negociador conjunto de los países latinoamericanos frente al exterior.

Durante la última década América Latina ha sufrido un desgaste de tal magnitud sobre sus estructuras productivas y sobre su tejido económico y social, que resulta impensable proponer cualquier proyecto de integración regional sobre la base de políticas fondomonetaristas de ajuste estructural. Estas, han probado ser ineficaces no únicamente para corregir los desequilibrios de balanza de pagos y la crisis de liquidez estructural que aún persiste sin dar muestras claras de recuperación, sino que además, debido a su carácter condicionado, tienden a inhibir los intentos por desarrollar economías de escala y proyectos de inversión intraregionales, al negar toda forma de financiamiento que no resulte en un beneficio directo para los intereses bancario-corporativos transnacionales que celosamente representan tanto el FMI como el Banco Mundial. El "no préstamo" de la estrategia de condicionalidad, es un aspecto serio que merece atención puesto que opera, -desafiando toda lógica de mercado- también en contra de iniciativas privadas de industrialización, cuando el empresariado local busca

impulsar proyectos independientes del capital transnacional.<sup>1</sup> Debido a las condiciones de articulación subsidiaria externa que los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial imponen a los esquemas de industrialización nacional, éstos resultan incompatibles con las iniciativas regionales de integración. En consecuencia, siendo la deuda externa el máximo obstáculo para liberar el potencial económico de la región, no es posible esperar mayor disposición por parte de la comunidad financiera internacional para facilitar una cooperación ampliada ahí, mientras que los propios gobiernos deudores no asumen sus responsabilidades y sus potencialidades de negociación en forma efectiva. Esto constituye una estrategia altamente riesgosa a seguir, puesto que implica el virtual abandono a fuerzas externas de la "inserción" latinoamericana a la economía mundial.

El impetu de las transformaciones políticas y económicas del sistema internacional actual, ciertamente tiende a rebasar con rapidez a las iniciativas latinoamericanas de integración. El vertiginoso ascenso de las economías del Este asiático, con el liderazgo financiero y tecnológico japonés inclinando hacia el Pacífico el eje impulsor del desarrollo económico mundial; la respuesta integracionista de los países de la Comunidad Económica Europea a la competencia internacional, buscando garantizar mediante el esfuerzo colectivo la supervivencia de Europa como potencia de primer orden en la escena mundial; el proceso profundo de transformación económica y política de la Unión Soviética y los países del Este europeo, que verán gravitar nuevamente en forma creciente sus aspiraciones de progreso en la órbita germana -cuya unificación a su vez dará un impulso mayor al poderío económico europeo-; una creciente integración entre los Estados Unidos y Canadá dirigida a conformar un gran mercado común norteamericano a partir del acuerdo de libre comercio puesto en marcha entre ambas naciones en enero de 1989; y por efecto de todo lo anterior, la redefinición de la estrategia hemisférica de los Estados Unidos hacia

---

1. Ver Cypher, James. *The Crisis and the Restructuring of Capitalism in the Periphery*. Research in Political Economy, 1988. California State University (Fresno)

América Latina, que previsiblemente buscará intensificar su control sobre esos mercados para afrontar la creciente competencia internacional, son, todos ellos, hechos insoslayables que imponen a los países latinoamericanos una respuesta histórica para el enorme reto que supone el sumar sus esfuerzos colectivamente a fin de superar el estancamiento estructural de sus economías, así como su marginación política de las grandes decisiones que habrán de definir el carácter del nuevo orden mundial que se perfila ya hacia el próximo milenio.

El replanteamiento del sistema de alianzas internacionales que resultará de esos procesos generales de alcance global, tendrá a su vez efectos importantes sobre la estructura monetaria internacional en cuanto al reforzamiento de zonas de influencia financiera entre los tres principales centros de poder económico mundial. Para América Latina esto significará con un alto grado de probabilidad, una reducción aún mayor en la movilización de recursos para el desarrollo provenientes de los bancos privados japoneses y europeos y un creciente papel regulador por parte de las instituciones multilaterales, principalmente el FMI y el Banco Mundial, bajo los auspicios del gobierno norteamericano. La "Iniciativa de las Américas" propuesta por el Presidente George Bush de crear una "gran unidad económica que vaya desde Alaska hasta la Tierra del Fuego"<sup>2</sup> en su interés estratégico fundamental por garantizar un entorno favorable para sus productos de exportación y la expansión de sus corporaciones; para el suministro confiable de energéticos, mano de obra barata y otros bienes cruciales para afrontar con éxito la creciente competencia japonesa y europea, es un indicador del "nuevo enfoque" conferido a la estrategia estadounidense hacia América Latina. Igualmente, la disposición de los gobiernos de Alemania y de Japón de asistir financieramente a la Unión Soviética y a China respectivamente<sup>3</sup> para coadyuvar con esos países al impulso de sus proyectos de transformación económica -independientemente de la divergencia geopolítica entre los Estados Unidos y

---

2. *El Financiero*, 17 de julio de 1990.

3. El desacuerdo entre las potencias acerca de conceder financiamientos a la URSS y a China se puso de manifiesto durante la reunión cumbre del Grupo de los Siete en Houston en julio de 1990. Revisar *Excelsior* 12 de julio de 1990.

sus aliados europeos respecto a la Perestroika en la URSS y en menor medida entre aquellos y Japón respecto a China-, son acciones que trabajan en favor de una recomposición de fuerzas en el sistema internacional.

La posición deficitaria de varios años atrás de los Estados Unidos, que sólo en 1989 registró un déficit presupuestal de 152 mil millones de dólares mientras que su balanza comercial fue negativa en 128 mil millones de dólares,<sup>4</sup> ha impuesto un repliegue a su poderosa posición financiera tradicional, sujetándole a severas restricciones legislativas para emprender financiamientos internacionales a gran escala. El deterioro financiero y su necesidad apremiante por ajustar sus cuentas con el exterior, permiten suponer que habrá pocas concesiones por parte de los Estados Unidos para dos factores clave en la recuperación a corto plazo de las economías latinoamericanas: crecimiento sostenido de sus exportaciones y reducción sustancial de la deuda externa. La fuerte oposición por parte del Congreso norteamericano hacia el persistente déficit comercial de su país, hace sumamente improbable una notable expansión de las exportaciones latinoamericanas hacia los Estados Unidos, al menos en el corto plazo; en cuanto a la reducción de la deuda externa, la insuficiencia de recursos comprometidos en el Plan Brady ya ha sido expuesta ampliamente por numerosos especialistas dentro y fuera de los Estados Unidos, por lo que cualquier tipo de reducción, como lo evidencia el caso mexicano, será limitada y sujeta a una severa condicionalidad. El ingreso al esquema continental de libre comercio propuesto por los Estados Unidos, como lo señaló el subsecretario del Tesoro norteamericano David Mulford, estará condicionado a la implantación de programas de ajuste, a la privatización de las economías y a la restructuración de adeudos bajo el esquema tradicional "caso por caso".<sup>5</sup> Las condiciones y el contenido intrínseco de esos programas de ajuste estructural supondría una creciente articulación de las economías latinoamericanas con el capital transnacional y un alejamiento de los proyectos de integración regionales. Un retorno sustancial del capital fugado tampoco parece viable en tanto el gobierno

---

4. *Suiza en cifras*, Ed. 1990. Unión de Bancos Suizos, con datos de la OCDE y del FMI.

5. *El Financiero*, 17 de julio de 1990.

norteamericano no modifique su legislación bancaria de atracción de capitales, lo que parece muy improbable en virtud de la utilización de esos recursos para compensar su propio déficit presupuestal.

Aunque las tendencias generales sugieren que América Latina habrá de recurrir en forma creciente a sus propios recursos para superar la crisis y el estancamiento, constituiría un grave error el adoptar una renovada concepción determinista de dominación estática Norte-Sur, puesto que las transformaciones experimentadas en el sistema internacional también abren oportunidades para el intercambio a través de relaciones múltiples en diferentes niveles de interacción política, económica y tecnológica. Prueba clara de lo anterior, es la existencia de una escala de desarrollo cada vez más diferenciada entre los países, y que tiende a desacreditar las conceptualizaciones globalizantes centro periferia tradicionales.

Sin embargo, la crítica situación de estancamiento económico en América Latina coloca a los Estados Unidos frente a un dilema incuestionable: la pérdida de mercados frente a Europa y Japón y las tendencias hacia la conformación de un equilibrio económico multipolar en el mundo, hacen de la prosperidad económica en la región una condición cada vez más importante para la propia estabilidad de los Estados Unidos. Esto, desde luego no constituye ninguna garantía de que se ingresará a una nueva etapa de colaboración política y de relaciones económicas mutuamente ventajosas, pero en cualquier caso, aspirar a un aumento en las exportaciones hacia Latinoamérica requerirá de un incremento sustancial en los ingresos netos de esos países. Como reconoció el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo: "el plan Bush (Iniciativa de las Américas) indica que Estados Unidos necesita exportar más hacia la región y para ello requiere países con capacidad de compra" agregando más adelante: "Esta cualidad, sin embargo, no la tiene en estos momentos América Latina, al menos en la magnitud que ambas partes aspiran, debido a la insolvencia financiera provocada por la deuda externa".<sup>6</sup>

---

6. *Excelsior*, 8 de julio de 1990, p. 52A.

Sólo entre 1982 y 1989, América Latina alimentó de manera neta a las economías industrializadas con 203 mil millones de dólares, equivalente a la mitad de su deuda actual.<sup>7</sup> Esto contribuye a explicar el que entre 1981 y 1987, la balanza comercial de los Estados Unidos con los países en desarrollo se haya deteriorado en 30 mil millones de dólares.<sup>8</sup> La deuda externa es igualmente responsable principal de la aguda caída de la inversión productiva en el Sur y de la consecuente reducción de su potencial de exportación a largo plazo; ya no puede ocultarse más el hecho de que el deterioro económico de los países en desarrollo puede tener mayores consecuencias para el mundo industrializado de lo que comunmente se ha pensado. Aunque podría argumentarse que, dado que los intercambios comerciales y financieros entre el Norte y el Sur son sustancialmente menores que los que sostiene el mundo industrializado entre sí, y en consecuencia el estancamiento del Tercer Mundo no podría provocarle una recesión severa a aquellos países, el grado de interdependencia actual hace sumamente peligroso el continuar con una política global que margina del progreso a tres cuartas partes de la población mundial.

El pago de la deuda y sus intereses, que para 1989 se estimaba en 168 mil millones de dólares para el conjunto de los países en desarrollo,<sup>9</sup> reduce drásticamente su capacidad para comprar los bienes del Norte; esto ha significado pérdidas importantes de empleos en los países acreedores. Al mismo tiempo, el deterioro de balanza de pagos ha reducido los incentivos de las corporaciones para invertir en muchos países. Como se asienta en un reporte del Centro de Naciones Unidas para las Corporaciones Transnacionales, "... las transnacionales han llegado a percibir que el problema de la deuda continuará afectando la disponibilidad de divisas por un tiempo y que las remisiones de ganancia y la repatriación de capital encontrará dificultades crónicas".<sup>10</sup> Esto explica el que por ejemplo, Japón haya colocado cerca de 30 mil millones de

---

7. CEPAL, *Informe Anual*, 1989.

8. *South*, diciembre de 1988, p. 15.

9. *South*, enero de 1989, p. 10.

10. *Ibid.*, p. 11.

dólares de inversión directa en los Estados Unidos y Europa durante 1988, en tanto que América Latina recibió tan sólo 2 mil millones de ese país.<sup>11</sup>

La cancelación de parte importante de la deuda del Tercer Mundo es la solución lógica a la crisis del endeudamiento también desde el punto de vista de la salud económica mundial, pues aún si los países industrializados siguieran políticas tendientes a ampliar la capacidad exportadora de los deudores, el excedente comercial requerido por éstos para cubrir el servicio de la deuda y crecer simultáneamente, implicaría déficits comerciales insostenibles a largo plazo e incompatibles con un sistema saludable de libre comercio. Un hecho indiscutible es que el ajuste experimentado por América Latina bajo líneas fondomonetaristas, no obstante basar la recuperación económica de los deudores sobre la premisa de un comercio exterior ampliado, ha tenido efectos negativos sobre éste, pero también, sobre la actividad económica y el empleo en los países industrializados que han visto caer sus exportaciones hacia el Sur.

Las tendencias actuales tienden a ensanchar progresivamente la brecha del desarrollo entre el Norte y el Sur hasta un punto en que, será insostenible la estabilidad misma del sistema internacional en su conjunto. El balance anual de la economía mundial del Banco Mundial para 1988,<sup>12</sup> indica que los países de la OCDE con una población de 826 millones que representa el 16% mundial, concentraban 73% del PNB mundial, o sea 13,963 billones de dólares, en tanto que el conjunto de los países en desarrollo (excluyendo a la URSS y Europa Oriental) con una población cercana a los 4 mil millones de habitantes apenas tenían el 15% del PNB mundial, es decir menos de 3,000 billones de dólares; las proporciones en cuanto al PNB per capita son más reveladoras aún: los habitantes de los países de la OCDE gozan de un ingreso promedio anual cercano a los 17 mil dólares, mientras que el de los del mundo en desarrollo se sitúa en 760 dólares; las diferencias en términos de la calidad de vida entre ambos grupos, son pues, abismales.

---

11. *South*, enero de 1990, p. 13.

12. *South*, abril de 1990, p. 14.

La sociedad mundial contemporánea, está en presencia de una rápida y profunda transformación política y económica global, -la disolución definitiva del esquema bipolar de posguerra (aunque no totalmente en la esfera militar)- en que el reto mundial mayor de las naciones ya no es el control de las tensiones Este-Oeste, sino la reducción de la profunda brecha Norte-Sur; una América Latina aislada dentro de este proceso que tiende a centrar los esfuerzos regionalmente, puede sufrir un retroceso mayor que le impedirá abrir perspectivas claras al subdesarrollo en su ingreso al próximo siglo. La imposibilidad de afrontar el cambio mundial exitosamente bajo condiciones de descapitalización estructural, exige, en la coyuntura actual, que los proyectos de colaboración económica se mantengan vigentes pero sean reformulados, concediendo preeminencia a un acuerdo superior de concertación política entre los gobiernos. Ya no es posible esperar que mecanismos como la CEPAL o el SELA continúen proponiendo fórmulas de solución a la deuda, ignoradas reiteradamente por los gobiernos acreedores, quienes siguen mostrando una marcada insensibilidad política hacia los graves problemas de los países deudores. Si América Latina no adopta posiciones negociadoras conjuntas en forma enérgica y decidida y muestra una capacidad real para defender efectivamente los intereses colectivos frente al exterior, la fórmula recesiva del desempleo y el estancamiento económico y la subordinación política que subyace al esquema condicionado de negociación caso por caso, serán los límites infranqueables a los que irremediamente habrán de sujetarse los mejores propósitos y demandas en favor del desarrollo y el bienestar.

Ya se ha explicado suficientemente el carácter eminentemente político de la deuda externa, así como la importancia crítica que reviste la formación de coaliciones para la consecución de objetivos comunes; Europa, en donde los conflictos y las guerras entre sus pueblos han sido parte integral de su historia política, y en donde persisten hoy en día claros contrastes culturales, sociales y económicos de un país a otro, constituye un ejemplo destacado de unidad y consentimiento entre naciones; de conciliación irrevocable entre Estado y sector privado para superar en lo económico la dicotomía obsoleta entre las tesis



neoclásicas y postkeynesianas; y de consenso político para renunciar a rivalidades ancestrales, pretensiones hegemónicas y diferencias particulares en aras de un fin superior común

La evolución de la cooperación política en América Latina aún dista mucho de tener un grado de desarrollo semejante y el origen del desequilibrio de fuerzas en que se sustenta la habilidad de los acreedores para imponer sus condiciones, debe encontrarse no en un poder irreductible al que los deudores deben resignarse pasivamente, sino en la incapacidad mostrada hasta ahora por parte de los gobiernos latinoamericanos para actuar en bloque. Si bien es cierto que los mecanismos de coerción económica internacional han sido exitosos para sostener una situación de fragmentación entre los deudores, esto a sido facilitado enormemente por el reconocimiento y la aceptación generalizada de la amenaza, las recompensas y las sanciones como parte integral de la política de negociación de los acreedores. Es un error táctico y político el afirmar que el FMI, el Banco Mundial o los gobiernos acreedores son responsables de la debilidad negociadora de los deudores; el factor central que impide que los deudores se organicen para fortalecer su posición conjunta, es la incapacidad mostrada hasta ahora por sus gobiernos para superar las propias limitaciones que impiden explotar plenamente el incuestionable potencial de negociación que esos países conjugan. El papel periférico que Latinoamérica ha desempeñado históricamente en relación a las potencias capitalistas, ciertamente se erige como un elemento inhibitor para una tradición de consulta y coordinación política en materia de política exterior. Pero la realidad de las desigualdades frente al mundo industrializado, no debe cegar la posibilidad de cambiar las relaciones de dominación en que estas se sustentan.

Para América Latina, modificar la estructura de poder que ha caracterizado la subordinación financiera con el exterior, implica trascender antes la historia precaria de colaboración política entre sus países. No obstante la existencia de numerosas coincidencias históricas, culturales, geopolíticas y económicas -que en otra región propiciarían una inusitada convergencia de intereses-, el acuerdo político, como observa atinadamente Juan Somavía,

...ha sido objeto de poca reflexión y aún de menos acción. Desde que América Latina ganó su independencia, el área de su historia política ha estado caracterizada más por la indiferencia mutua y el conflicto que por la colaboración. Pero hoy, plantados frente al umbral del siglo XXI, más que nunca es esencial el dar prioridad a los caminos para una cooperación política ampliada.<sup>13</sup>

Pero ese consenso negociador dirigido a superar el desequilibrio de fuerzas no eliminará por sí sólo el estancamiento económico de la región. La cancelación o la reducción sustancial de la deuda externa deberá acompañarse en todo caso, de un programa integral de inversiones productivas y de financiamientos al comercio, así como de medidas macroeconómicas a corto plazo, con base en los recursos liberados del servicio de la deuda. Es necesario insistir que la ausencia de una estructura monetaria intralatinamericana, que suponga la existencia de un marco institucional sólidamente articulado mediante mecanismos permanentes de coordinación y consulta política, se erige como el máximo obstáculo tanto para la defensa de los intereses comunes frente al exterior, como para la promoción de la cooperación y la integración regionales.

Partiendo de estas consideraciones, puede afirmarse que la solución lógica aunque ciertamente la más espinosa, es la reducción drástica de la transferencia financiera al exterior, lo cual nos remite nuevamente al problema político de las relaciones de poder entre deudores y acreedores. De momento, importa considerar que parte importante de los recursos liberados del servicio de la deuda podrían canalizarse hacia la creación de un fondo monetario latinoamericano (o en principio una unión monetaria de pagos)<sup>14</sup> dedicado a fortalecer las estructuras productivas, el desarrollo de proyectos de inversión y los intercambios en la región para coadyuvar desde la base con un restablecimiento del equilibrio monetario y la estabilidad económica general. Semejante propuesta, aunque puede resultar en tensiones con la comunidad financiera

---

13. Somavía, Juan, "Political cooperation, border disputes and democracy" en Altaf Gauhar, *Regional Integration: The Latin American Experience*, Boulder, Co., Westview Press, 1985, p.98.

14. Al respecto conviene revisar el original trabajo de Stewart, Frances, "Money and South-South cooperation" en *Third World Quarterly*, octubre de 1987, pp. 1184-1204.

internacional, podría encontrar importantes apoyos dentro de los países industrializados mediante el convencimiento razonado de que sus perspectivas comerciales y de inversión en la región a mediano y largo plazo, podrían mejorar sustancialmente en un ambiente político de convivencia democrática y de prosperidad económica. Este punto será retomado más adelante.

No obstante la extrema intransigencia del FMI para modificar sus esquemas ortodoxos de ajuste y a pesar de las enormes dificultades que enfrenta el desarrollo latinoamericano para salir adelante con base en sus propios recursos, las condiciones políticas y económicas para impulsar la formación de una coalición de deudores, deben ser analizadas y ponderadas más a profundidad para ver si éstas existen y en qué medida podrían presentarse. En ese sentido, el presente trabajo no agota ni con mucho el complejo examen de los factores que inducen un acercamiento político entre los gobiernos latinoamericanos, pero pretende servir como punto de partida para su discusión más profunda.

## *5.2 PERSPECTIVAS DE SOLUCION PARA LA DEUDA LATINOAMERICANA.*

Un grave error ha sido aferrarse a la idea promovida por el FMI y adoptada por numerosos gobiernos del Tercer Mundo, que sostiene que un crecimiento volcado a las exportaciones generará por sí mismo los recursos necesarios para salir de la crisis del endeudamiento. Comprensiblemente, bajo condiciones de crisis de liquidez estructural, resulta incompatible si no imposible el sostener los pagos al exterior por concepto de deuda aceptando al mismo tiempo un alto nivel de importaciones. En forma inversa pero igualmente perniciosa, el servicio de la deuda externa se ha hecho en detrimento de la inversión y la productividad local, reduciendo así la competitividad externa de las industrias locales y la posibilidad de alcanzar saldos favorables importantes del intercambio externo.

Desde la perspectiva más amplia de las relaciones monetarias internacionales, constituye un serio engaño el sostener que las transacciones comerciales internacionales abrirán posibilidades para superar la crisis, cuando

se sabe que la estructura monetaria de poder existente determina en última instancia no únicamente las relaciones económicas entre el Norte y el Sur, sino las mismas transacciones entre el mundo en desarrollo. El control abrumador sobre las funciones básicas de los acuerdos monetarios internacionales -asegurar la convertibilidad de las monedas y proveer de medios internacionales de pago, generar liquidez internacional y extender créditos para el financiamiento de las transacciones internacionales- se encuentra altamente concentrado en los centros de poder financiero occidentales, y ese control hace sumamente vulnerable cualquier estrategia de desarrollo basada en las exportaciones. Como observa Frances Stewart:

La dominación del Norte se mantiene como siempre en asuntos monetarios, y esta dominación refuerza el poder del Norte sobre la formulación política en los países del Tercer Mundo en el comercio y la inversión, e incluso sobre la política.<sup>15</sup>

La supremacía de la esfera financiera sobre el comercio es fácilmente demostrable. México, hasta ahora considerado como el país que mejores condiciones ha logrado de sus acreedores en el manejo de su deuda y que ha reducido drásticamente los aranceles al comercio, constituye un claro ejemplo de que el apego estricto a una política ortodoxa de apertura externa y ajuste recesivo en lo interno, lejos de generar el ansiado equilibrio de balanza de pagos, lo ha hecho altamente vulnerable a las variaciones de la balanza comercial, la cual mostró un declinamiento que resultó en el déficit por cerca de mil millones de dólares en 1989. Basar la estrategia del crecimiento en el comercio exterior, sin contar con una base monetaria estable y un mercado interno sólido que la respalde, es una estrategia sujeta a incertidumbres fuera del control de los gobiernos que la emprenden. Esto explica la imperiosa necesidad del gobierno mexicano por conseguir financiamientos adicionales que compensen el limitado acuerdo de reducción de deuda de 1990 y la caída en el ingreso comercial, vía la atracción de inversión extranjera directa, incluso a través de mecanismos como

---

15. Stewart, op. cit., p. 1185

los swaps que habían sido suspendidos en el pasado por sus efectos macroeconómicos negativos.

Mientras que el control sobre el crédito internacional, sobre las tasas de interés y sobre los flujos de inversión recaiga en manos de las potencias capitalistas, las limitaciones para impulsar el desarrollo local o regional con base en las divisas obtenidas del intercambio con el Norte parecerían insuperables. Lo anterior en ningún caso implica buscar una política de aislamiento con el exterior, pero si, la necesidad de fortalecer tanto los mercados internos como el intercambio regional a través de mecanismos monetarios que reduzcan el uso de divisas internacionales y brinden un grado mayor de autonomía a las transacciones regionales. Sobre todo, porque los niveles de financiamiento internacional han probado ser inadecuados para afrontar la crisis del endeudamiento, y los recursos disponibles han estado sujetos a una marcada condicionalidad que pone en riesgo el control nacional futuro sobre los recursos y las industrias estratégicas que son fundamentales para el desarrollo latinoamericano.

La experiencia de los años '80 demuestra que las imperfecciones del sistema monetario actual, que hace recaer el ajuste sobre los países deudores al exigirles un porcentaje desproporcionado del ingreso nacional al servicio de la deuda externa, ha reducido sensiblemente los mercados para los productos de exportación del Norte industrializado, y simultáneamente ha limitado la importación de equipos y bienes de capital necesarios para impulsar el cambio estructural, la productividad y finalmente la competitividad externa de las industrias locales.

Esto pone de relieve la prioridad fundamental que reviste para los países deudores, el establecimiento no sólo de formulas políticas para reducir la transferencia de recursos hacia el exterior, sino de un mecanismo monetario institucional capaz de dar una orientación coherente a la masa de capital liberado, en términos de un fortalecimiento de los lazos de comunicación e infraestructura, así como de instrumentos y sistemas modernos y eficientes de financiamiento para impulsar tanto los proyectos sectoriales de industrialización, como los

intercambios económicos y la asistencia técnica entre los países de la región. Porque la estrategia política de negociación conjunta para la deuda y la creación de un marco monetario institucional son procesos estrechamente ligados entre sí, conviene referirnos a ellos en forma conjunta. De momento se abordará la discusión sobre las posibles estrategias y tácticas políticas a seguir por parte de los gobiernos deudores durante el proceso de negociación, a fin de modificar a su favor el desequilibrio de poder frente a los acreedores, intentando ubicar más adelante estos aspectos dentro de la definición más amplia del marco institucional aludido.

En principio, parece fundamental el establecer que la recuperación del control sobre la dirección de la política económica en estos países, requiere no solo de una suspensión de la transferencia masiva del ingreso nacional al exterior, sino de propuestas alternativas del desarrollo a partir de resoluciones concretas y específicas entre los gobiernos. Dichas resoluciones habrían de producirse como resultado de debates constructivos y democráticos entre los gobiernos deudores y los distintos sectores de la economía de cada país, hasta alcanzar un consenso regional que defina institucionalmente los intereses nacionales que son comunes frente al exterior y fije entonces parámetros de negociación que permitan contender en términos equivalentes con la coalición de acreedores.

Internamente, cada gobierno deudor buscaría crear bases amplias de apoyo político en la sociedad, para lo cual sería fundamental suprimir la idea de que una coalición de deudores constituye un acto de confrontación frente al exterior, exponiendo claramente el carácter político de la deuda externa y el alto grado de organización que guardan entre sí los acreedores, en forma tal que pueda rehabilitarse la legitimidad de iniciativas que aspiren a fortalecer la posición conjunta de negociación de los gobiernos. Un proceso de apertura democrática, con una activa participación de los partidos políticos, los poderes legislativos, las organizaciones empresariales y sindicales y los centros de investigación académica especializados en el tema, podrían vertir una riqueza de opiniones y establecer debates que conduzcan a una aclaración de las prioridades nacionales. No hay que olvidar que uno de los factores más importantes que

fortalecen la posición negociadora de los gobiernos frente al exterior, es el grado de legitimidad y de apoyo político interno por parte de los distintos sectores de la economía:

Cuanto más plural y abierto sea el sistema político, mayor será el poder de negociación del gobierno en vista de la necesidad de llegar a un arreglo que puedan aceptar las fuerzas políticas internas importantes, incluidos los sectores populares en medidas variables.<sup>16</sup>

De igual modo, la legitimidad de un gobierno ante las distintas fuerzas políticas internas, descansa en la capacidad que tenga para representar de la manera más amplia posible los intereses generales del Estado en las negociaciones con el exterior. Ese consenso fortalece a su vez la habilidad del gobierno para resistir las presiones y los mecanismos de coerción económica practicados por sus acreedores ya que, como afirma Stuart Olson:

La resistencia a la presión económica externa es, de cualquier modo, en parte función de la fortaleza del gobierno. En tanto que los gobiernos son legítimos, no divididos y gozan de un fuerte apoyo doméstico, la base política para una exitosa oposición (a la presión externa) existe.<sup>17</sup>

Previsiblemente, algunos sectores del capital nacional con fuertes vínculos de dependencia industrial, tecnológica, financiera y comercial con el exterior, se opondrían a una política de "fuerza" por parte de sus gobiernos, al considerar que sus fuentes de suministro o sus mercados de exportación se verían comprometidos como resultado de posibles represalias por parte de los acreedores del país. Los gobiernos tendrían en consecuencia que persuadirlos de que, en primer lugar, los recursos liberados del servicio de la deuda podrían utilizarse en inversiones productivas y proyectos de industrialización sectorial tendientes a fortalecer la planta productiva y el mercado doméstico, con lo que sus intereses podrían, por el contrario, salir beneficiados; sobre todo si asumen

---

16. Fortin, Carlos. "Perspectivas políticas de la deuda latinoamericana" en Griffith-Jones. *Deuda Externa, Renegociación y Ajuste Estructural en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p.380.

17. Stuart Olson, Richard. "Economic coercion in world politics". *World Politics*, vol. XXXI, num. 4, julio de 1979, p.487.

sus responsabilidades y adoptan una actitud de vocación auténticamente empresarial y nacionalista. Segundo, habrían de romper con el mito arraigado de que una moratoria o cualquier medida que atente contra la posición de privilegio de los acreedores en las negociaciones, resultará en una avalancha de sanciones y medidas punitivas en contra del deudor. La experiencia demuestra que la suspensión de pagos, ya no se diga un intento de acercamiento político entre los deudores, no acarrea sanciones graves para los países que la emprenden. Por ejemplo, Griffith-Jones llama la atención sobre el caso de Brasil cuando ese país suspendió pagos en febrero de 1987: "...sus exportaciones continuaron creciendo a tasas aceleradas pues no existió ningún bloqueo comercial ni suspensión de líneas de crédito que impidiera sus ventas al exterior".<sup>18</sup> De acuerdo con estadísticas de la CEPAL, antes de la moratoria, Brasil exportaba mil 300 millones de dólares al mes, y durante el periodo que duro la suspensión de pagos, las exportaciones crecieron hasta alcanzar 2,500 millones de dolares mensuales en promedio.<sup>19</sup> La conclusión que puede desprenderse de las experiencias recientes es:

...que cuando se produce una moratoria no se produce bloqueo comercial ni se confiscan los bienes que el país tiene en el extranjero, sino lo único que se produce es una suspensión temporal de créditos. Sin embargo, ... con suspensión o sin suspensión, de cualquier modo no hay créditos en la actualidad.<sup>20</sup>

Ahora bien, como se examinó en el capítulo anterior, la posibilidad de sancionar a un grupo de deudores se reduce considerablemente en la medida en que ya no sea uno, sino varios sean los deudores que definan los términos en que habrán de servir sus deudas; de igual forma, a medida en que aumente la deuda comprometida más costoso resultará para los acreedores el emprender acciones punitivas en contra de aquellos, y más probable será su reacomodamiento a los nuevos términos. Puede constituir un alivio para el capital privado nacional, el reconocimiento de que no todas las relaciones mercantiles

---

18. *El Financiero*, 17 de marzo de 1989.

19. *Ibidem*.

20. *Ibidem*.



internacionales entre los empresarios de uno y otro país están asociadas de manera directa con los préstamos soberanos a los gobiernos. Por consiguiente no puede esperarse un alto grado de solidaridad entre distintos sectores económicos dentro de las economías industrializadas, cuyas acciones están más determinadas por la búsqueda de ganancias que por consideraciones políticas hacia los bancos acreedores. Si estos argumentos pudieran ser incorporados de manera plausible en el marco de las discusiones internas de cada país hacia la deuda, al tiempo de mantener líneas abiertas de información intergubernamental para conocer los progresos y las afinidades alcanzadas en los otros países, los gobiernos estarían sentando bases sólidas para establecer un amplio consenso regional de negociación bajo condiciones mucho más ventajosas de las que han tenido hasta ahora.

El objetivo sería entonces, el tratar de tejer una red de intereses colectivos, expresados en un marco institucional de negociación que refuerce mutuamente la posición de cada deudor y de coherencia a sus esfuerzos individuales, en forma similar al tipo de organización que mantienen los bancos agrupados dentro del marco institucional confiado al FMI y reforzado por el Banco Mundial. Podría plantearse incluso la creación de comités asesores de deudores, cuyas funciones principales serían el supervisar que las negociaciones se conduzcan dentro de los parámetros acordados y fijados institucionalmente entre los deudores, y el asesorar a los gobiernos sobre cuestiones de táctica y de estrategia en las negociaciones retomando las experiencias de procesos previos. Esos comités ofrecerían ventajas adicionales importantes para los deudores; reducirían el riesgo de deserción de la coalición al sujetar los intereses colectivos a procedimientos institucionales de negociación, y se constituirían en mecanismos regulares de coordinación y consulta y en depósitos permanentes de información y experiencia acumulada al servicio de los gobiernos deudores y sus equipos negociadores. Como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, sin la recuperación del control sobre la política económica doméstica, asunto que en la actualidad está directamente vinculado con los arreglos monetarios sobre deuda externa, los gobiernos deudores continuarán viéndose reducidos a la posición de meros

administradores de su deuda externa en el nombre y en favor de los bancos internacionales".<sup>21</sup>

Si se acepta que la solución a la deuda externa debe ser un asunto político arreglado entre los gobiernos acreedores y deudores y los bancos, tal como las crisis de pagos del pasado han hallado resolución; si se reconoce también el **impasse** de la comunidad financiera para modificar el esquema de negociación caso por caso, que constituye la base del desequilibrio de fuerzas en que se sustenta la supremacía de los acreedores para imponer sus condiciones, y si, finalmente, la estructura monetaria de poder determina las relaciones económicas entre el Norte y el Sur, y el reacomodo profundo de fuerzas económicas y políticas en el sistema internacional exigen una respuesta histórica unificada por parte de América Latina, luego entonces, el único camino viable de solución al problema de la deuda externa parecería ser el establecimiento de una coalición política de deudores latinoamericanos, capaz de situarse por encima de amenazas, recompensas e hipotéticas sanciones por parte de los acreedores y de introducir esquemas de negociación sólidamente respaldados por propuestas alternativas viables de desarrollo económico regional, para las recetas ortodoxas de ajuste estructural. No basta con definir unilateralmente como se habrá de pagar la deuda. Propuestas precisas que vinculen una reducción con el desarrollo a través de programas coherentes y articulados entre los países, son condiciones necesarias no solo para una recuperación económica efectiva, sino también para ganar el importante apoyo de sectores clave dentro de los países acreedores. Un hecho indiscutible hoy en día, es que el volumen de capital destinado al servicio de la deuda anualmente por los países latinoamericanos (30,000 millones de dólares aproximadamente) es suficiente para reasumir un proceso de crecimiento, para afrontar las crecientes presiones sociales y para recuperar la viabilidad financiera de la región

A continuación se intentará demostrar dos cosas: que la deuda externa si puede ser resuelta definitivamente en un marco de cooperación política

---

21. Ferrer, Aldo, "Self-reliance for self-determination: the challenge of Latin American foreign debt", en Altal Gauhar, op cit., p.95.

internacional que haga gravitar el ajuste sobre el sistema de la economía mundial en su conjunto y que, de no ser posible lo anterior, la alternativa de solución a seguir por los deudores latinoamericanos se reduciría a la suspensión unilateral total en el servicio de la deuda, por el tiempo que fuera necesario para reconstruir sus economías, y determinando los ritmos y los montos del servicio de acuerdo a las variables internas de su desarrollo nacional. Conviene reiterar la conveniencia de seguir la primera opción para todas las partes involucradas, puesto que es posible encontrar fórmulas de compromiso que permitan restaurar la solvencia económica de los deudores y al mismo tiempo reducir las presiones resultantes sobre la estabilidad financiera de los bancos privados, pero esto, sólo sería posible con el activo apoyo de los gobiernos acreedores, de tal forma que se eviten innecesarias tensiones entre los bancos y los gobiernos deudores.

Dado que la formación de una coalición de deudores conduce inevitablemente a la creación de poder, no únicamente en términos del fortalecimiento mutuo de los deudores sino del efecto debilitador simultáneo que produciría sobre el grado de cohesión y de organización entre los acreedores, su persecución habrá de despertar airadas protestas y una férrea oposición por parte de la comunidad financiera y algunos sectores del capital nacional, quienes verán amenazada su posición de privilegio en las negociaciones: en primer lugar, los bancos acreedores y las instituciones como el FMI y el Banco Mundial previsiblemente intentarán utilizar todo el arsenal de recursos disuasivos a su alcance sobre los gobiernos deudores, recurriendo al uso de la amenaza y la recompensa, de recortes totales a los flujos financieros y de pagos laterales a aquellos que acepten sus condiciones, apelando incluso a la asistencia de sus gobiernos a fin de prevenir una convergencia negociadora entre los deudores. Por esta razón, desde la perspectiva de los deudores, la estrategia y la táctica desempeñarían un papel crítico en cualquier intento por forjar una coalición exitosa: la aclaración de las preferencias, así como la percepción de las capacidades de cada deudor, bajo mecanismos de absoluta confianza recíproca, parecerían ser condiciones imprescindibles para alcanzar un grado suficiente de consenso. El problema de la información y las comunicaciones ocuparía por

consiguiendo un lugar central en la estrategia y sería absolutamente necesario desarrollar instrumentos y tácticas altamente discrecionales de "diplomacia informal".

El alto interés conferido por los aparatos de inteligencia de los gobiernos acreedores a la supervisión y el control sobre procesos políticos "contrarios a sus intereses de seguridad nacional", exige que los acercamientos y los intercambios iniciales entre los gobiernos deudores se manejen con extrema cautela, presentando a la opinión pública tanto interna como externa un discurso político de "bajo perfil". La discreción que supone esta táctica, deberá sin embargo desembocar en resoluciones concretas y efectivas mediante arreglos directos que involucren un intercambio estrictamente confidencial de documentos, firmas y convenios fuera del alcance de los acreedores -en forma similar a los acuerdos extradeudores que ellos celebran en sigilo-. Inclusive, siendo que dicho acuerdo habría de ser lo suficientemente compacto para neutralizar previsible fuerzas centrifugas que resulten en deserciones, sería recomendable para ciertas situaciones específicas que así lo demanden, el que se manejara con disimulo el tradicional discurso político de integración, cuya credibilidad ha sido desestimada por los acreedores. En ciertos casos, un desplazamiento notable hacia una diplomacia de "bajo perfil" eventualmente podría alertar con mayor rapidez las percepciones y con esto poner en movimiento la capacidad de disuasión de los acreedores, por lo que otro tipo de enfoque habría de diseñarse. Ya se ha visto que las fuertes presiones políticas y económicas inmediatas que enfrentan numerosos gobiernos, les han hecho proclives a la aceptación de beneficios diferenciales que tienden a desarticular los esfuerzos de coordinación política entre los deudores. Como se examinó en el capítulo anterior, la política disuasiva de pagos laterales es quizá el obstáculo mayor que habrían de superar los gobiernos deudores a fin de alcanzar mayores beneficios a largo plazo. Igualmente, la coordinación simultánea de los gobiernos deudores es un reto que pone a prueba los mejores recursos estratégicos de la región. No se debe subestimar el hecho de que, en cualquier situación, el conformar una coalición de esta naturaleza siempre habrá de implicar cuestiones

complejas de estrategia y de táctica y que será necesario diseñarlas cuidadosamente de acuerdo a las condiciones particulares del contexto externo en que se vaya a producir.

El grado de penetración institucional externa que han experimentado sus aparatos de toma de decisiones constituye un serio elemento inhibitor en el proceso de formación de coalición. La presencia de funcionarios del FMI y del Banco Mundial en los aparatos de decisión macroeconómica de varios países deudores supondría un obstáculo importante pero no insuperable. Siendo que se trata aquí de un asunto político, los contactos, los intercambios de información, las consultas y los compromisos podrían ser desarrollados por áreas específicas del aparato político, libres de la supervisión y el monitoreo de los "agentes financieros" externos. El "secreto" lógicamente no podría ser mantenido indefinidamente puesto que además deberá encontrar una resolución concreta y efectiva. Pero una vez alcanzado el "acuerdo básico" -que constituye el reto mayor para los gobiernos y el núcleo central de toda fórmula de coalición viable en la región-, los gobiernos latinoamericanos estarían en condiciones de hacer público su compromiso conjunto por establecer nuevas negociaciones en un ámbito de cooperación con los acreedores, y sobre un principio de absoluto respeto por las prioridades nacionales del desarrollo de sus países. Es decir, el riesgo mayor de disolución para la suma colectiva de fuerzas no se localiza en el momento de su consumación, sino en el riesgoso y complejo camino que conduce al acuerdo mismo. El capítulo anterior da cuenta de este problema, en lo referente a la efectividad de la política disuasiva de pagos laterales cuya funcionalidad opera antes y no después de determinada iniciativa de concertación negociadora. Como observa O'Donnell, el costo mayor de disuadir a un número creciente de deudores que se suman a la coalición, sugeriría un reacomodo por parte de los bancos ante la imposibilidad de emprender sanciones que resulten más costosas para los deudores que el beneficio resultante de una suspensión generalizada de pagos en el continente.

Otro aspecto que merece atención por parte de los gobiernos deudores, es la necesidad de suprimir definitivamente la idea que identifica su eventual

organización como un acto de provocación hacia los acreedores. Semejante asociación no únicamente constituye una paradoja si se le confronta con el alto grado de organización de los bancos, sus comités asesores y demás mecanismos de coordinación y consulta, sino que presupone la aceptación de una estructura de poder asimétrica que tiende a reproducir formas subordinadas de negociación. Partiendo de esta consideración es claro que cualquier iniciativa de concertación es perfectamente legítima, y la discreción para emprenderla no obedece a que sea un acto condenable de subversión, sino precisamente al reconocimiento por parte de la coalición acreedora, de la necesidad imperiosa por prevenirla, puesto que su consumación difícilmente podría revertirse o cuestionarse en términos del discurso técnico-financiero del problema; esto explica, de hecho, el interés de los bancos y del propio FMI por ocultar la dinámica básica de poder que subyace a las negociaciones entre deudores y acreedores.

En todo caso, cualesquiera de las opciones de táctica y estrategia que sigan los deudores, deberá presentarse con un ánimo de conciliación, invitando siempre a los acreedores que así lo prefieran a un reajuste en las negociaciones; deberá buscarse un acuerdo aceptable para ambas partes, no un repudio abierto, creando incentivos para los bancos que estén dispuestos a cooperar en el nuevo esquema, y reduciendo así su posible inclinación por el conflicto. Esta táctica, que dejaría en manos de los acreedores la disyuntiva entre acogerse al nuevo esquema o romper con las negociaciones, reportaría además una ganancia estratégica invaluable, en tanto que produciría un debilitamiento en el grado de cohesión existente entre los bancos al inclinarse unos y otros por distintas opciones; sobre todo porque sus capacidades y sus intereses varían considerablemente entre ellos.<sup>22</sup> Si se toma en cuenta que numerosos bancos se conformarían con recibir al menos el costo depreciado de mercado sobre aquellas deudas consideradas como pérdidas, un arreglo de liquidación con los gobiernos no sería una salida despreciable para aquellos.

---

22. Para establecer el grado de cohesión y las divergencias existentes entre los bancos comerciales, conviene remitirse a los trabajos de H.M. Bouchet, *The Political Economy of International Debt*, y M. Miller, *Coping is not Enough*, citados en el capítulo 3 de este trabajo.

La idea de Kaletsky en el sentido de que una suspensión de pagos o una reducción global significativa de la deuda externa "arreglada por los gobiernos acreedores podría aplaudirse como una solución triunfante de la deuda externa, cuando un arreglo idéntico propuesto por los deudores podría llevar a un desplome de la confianza financiera"<sup>23</sup> debe retomarse dentro de la táctica conjunta a seguir, tratando de diluir las presiones sobre los bancos privados de tal forma que éstas se originen también desde sus propias estructuras gubernamentales; se estaría recurriendo a la táctica hábilmente utilizada por el FMI y el Banco Mundial, de lanzamiento de intensas campañas de relaciones públicas dentro de los países deudores en favor del ajuste estructural y el esquema caso por caso como la "única" salida posible al problema de la deuda. Invertiendo los términos, serían los gobiernos deudores quienes emprenderían una nueva etapa sin precedente de diplomacia bilateral y multilateral y de cabildeos buscando apoyos políticos entre los sectores público y privado de los países industrializados.

Dentro esos países y contrariamente a lo que comúnmente suele creerse, los países deudores cuentan con numerosos aliados potenciales tanto públicos como privados y cuya agrupación podría consolidar una importante fuerza de persuasión en apoyo a sus propuestas por aliviar la carga de la deuda. Podría señalarse por ejemplo, que entre aquellos sectores económicos para quienes la economía deudora constituye un mercado para sus exportaciones o tienen depositadas cantidades importantes de inversión directa, su estabilidad y su prosperidad económica resultan asuntos de interés directo para ellos. Si los gobiernos deudores logran persuadir a esos exportadores e inversionistas de que sus ventas aumentarán en la medida en que se logre restablecer el mercado interno y la capacidad de consumo de la población, y de que lo contrario pone en riesgo esa inversión y genera pérdidas en las utilidades así como desempleo en los sectores exportadores de sus países, aquellos podrían estar dispuestos a apoyar esquemas de reducción de deuda con sus propios gobiernos. Como

---

23. Kaletsky, Anatole, *Los Costos de la Moratoria*, México, Ed. Grijalvo, colección enlace, 1987, p.167.

observa Griffith-Jones, "En los Estados Unidos, y también en Europa, hay una conciencia creciente de las grandes pérdidas de exportaciones y empleos que han sufrido los países industriales a resultas de las crisis de la deuda en la América Latina y África".<sup>24</sup> por lo que no debe subestimarse la posibilidad de establecer alianzas con esos sectores. Otro sector que puede ofrecer un apoyo considerable, son los sindicatos obreros y otras agrupaciones laborales para quienes un estancamiento y una recesión en los países deudores tiene y ha tenido consecuencias negativas directas. La creciente inmigración ilegal ha generado una sobreoferta de mano de obra barata que propicia desplazamientos en los puestos de trabajo y tiende a deprimir a la baja los salarios de los trabajadores de los países industrializados. Es de claro interés para ellos cuidar su fuente de ingresos, por lo que una reducción de deuda que se traduzca en inversiones productivas y mayores empleos en el Sur, constituye un punto de consenso que no debe ser subestimado.

Numerosos políticos en posiciones clave dentro de los aparatos de toma de decisiones de los gobiernos acreedores han manifestado su preocupación por las condiciones de inestabilidad que ha generado la deuda externa en los países en desarrollo. Sus gestiones en favor de un alivio de la deuda del Tercer Mundo, debería ser objeto de intenso cabildeo por parte de los gobiernos deudores para fortalecer su influencia sobre el ánimo de los líderes, de tal forma que introduzcan medidas tendientes a amortiguar el impacto de las reducciones de deuda sobre las utilidades bancarias a través de mecanismos fiscales y monetarios apropiados. Además los bancos se verían ciertamente complacidos si pudieran liberarse del penoso desgaste que implican los tediosos procesos de restructuración de deuda, que desvían sus energías de otro tipo de operaciones financieras voluntarias más redituables. Prueba de esto, es la decisión generalizada por parte de los acreedores de México de suspender a la primera

---

24. Griffith-Jones, Stephany, et al. *Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en la América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica. 1988.p.398.



oportunidad sus operaciones en este país, toda vez que el acuerdo de reducción les garantiza el cobro de los nuevos títulos de deuda.

Las universidades y los centros de investigación en el Norte podrían jugar un papel crucial como promotores de los intereses de los países deudores, al dar a conocer a la opinión pública los efectos desintegradores que la deuda externa ha tenido sobre las economías y las sociedades de estos países. No deja de llamar la atención el que frecuentemente sean los académicos de los países industrializados quienes propongan soluciones más audaces y realistas para la crisis deudora, por lo que el intercambio de ideas y trabajos pertinentes sobre el tema, así como la organización de conferencias y seminarios dirigidos a ganar el apoyo de círculos más cada vez más amplios de la sociedad en favor de la eliminación de la deuda externa, son acciones que deben impulsarse de manera coordinada y sistemática. La agrupación de todos esos sectores podría conjugar una fuerza de persuasión de alcance incalculable para motivar un cambio de actitud hacia la deuda entre los gobiernos acreedores.

El ambiente político de distensión internacional también es un factor sumamente importante que los deudores deben explotar a su favor. La absorción de la deuda puede lograrse mediante una propuesta de carácter global que haga gravitar el ajuste sobre el sistema de la economía mundial en su conjunto, sin provocar perturbaciones mayores en él. Una desviación insignificante del presupuesto que las potencias dedican a la industria militar y de armamentos, destinada a la creación de fondos de reserva para programas de reducción de deuda, tendría un impacto inmediato sobre las perspectivas de recuperación económica de los deudores a largo plazo. Considérese que los gastos de defensa de los países del Grupo de los Siete ascendieron en 1983 a cerca de 350 mil millones de dólares,<sup>25</sup> que esta tendencia se acentuó notablemente durante el periodo de gobierno del expresidente Reagan en los Estados Unidos, y que los gastos anuales en defensa de los países de la OCDE se ubica en el orden de los

---

25 Kennedy, Paul. *Auge y Caída de las Grandes Potencias*. Barcelona, Plaza y Janes Eds., 1989, p.572.

500 mil millones de dólares anuales, cantidad superior a la deuda externa total acumulada de América Latina; una reducción de menos de 10 por ciento sobre esa cantidad (iniciativa que además sería bienvenida y correspondida con reducciones semejantes por parte de la URSS, dada la crítica situación económica por la que atraviesa) sería más que suficiente para eliminar los cerca de 30 mil millones de dólares que la región latinoamericana transfiere anualmente al exterior por concepto de servicio de la deuda externa. Si este esquema fuese aplicado durante cinco años, para fines de este siglo el problema de la deuda podría suprimirse totalmente con un alto grado de probabilidad, o al menos dejaría de ser una fuente del desequilibrio financiero estructural mundial.

Una suspensión temporal total en el servicio de la deuda externa del Tercer Mundo, apoyada en parte por los recursos liberados de los gastos en armamentos a fin de evitar desequilibrios en el sistema financiero internacional, no únicamente permitiría a los países deudores acceder a una nueva fase de recuperación y crecimiento económico sobre bases sólidas, sino que las perspectivas de negocio de los países industrializados en el Sur, a través del comercio y la inversión productiva aumentarían considerablemente. Se generarían condiciones propicias para reimpulsar la economía mundial por lo que resta del siglo; un entorno económico más favorable en términos de un crecimiento sostenido del PIB, una inflación controlada y mercados más prósperos y con mayor capacidad de consumo, abrirían nuevas oportunidades para las operaciones de sus corporaciones transnacionales. Conforme mejoraran las variables macroeconómicas en los países deudores, aumentaría el costo depreciado de mercado de las deudas; al final los bancos tendrían mucho mejores perspectivas de recuperar sus préstamos de las que tienen ahora. Además, los recursos liberados del servicio para la inversión tendrían un efecto sinérgico sobre la productividad y sobre el desarrollo económico en general de los países deudores, al aumentar el producto acumulado anual hasta un punto en que su proporción respecto al servicio de la deuda ya no constituya una carga insostenible como ahora.

Sería entonces de claro interés para América Latina, el continuar con la promoción de la paz y el desarme como una tarea permanente a fin de garantizar un entorno más seguro no únicamente en términos de la reducción de tensiones y la prevención de conflictos, sino también para fomentar la desviación de importantes recursos hacia usos productivos y sociales no militares y para la instrumentación de mecanismos de reducción de deuda. La misma fórmula operaría en favor del mejoramiento de las perspectivas económicas globales, al hacer viable una ampliación de los mercados potenciales de exportación para los bienes producidos en los países industrializados.

Otra propuesta interesante que sin duda despertaría una fuerte oposición por parte de la banca comercial -no obstante tratarse de una solución auténticamente de mercado- sería que tanto las deudas como sus intereses se pagaran con base en su costo real de mercado, con lo cual se produciría una reducción sustancial sobre la transferencia anual neta hacia el exterior. Si se toma en cuenta que los bancos privados no han dejado de percibir cuantiosas ganancias a lo largo de la crisis como ya se ha examinado en este trabajo, semejante solución no debería parecer temeraria, sobre todo si contara con el concurso de los gobiernos acreedores para reducir el impacto de la reducción sobre las tasas de ganancia de los bancos. Esta iniciativa, que no ha sido suficientemente examinada, debería de explotarse más a fondo pues, como reconoce Griffith Jones,

...la existencia de grandes provisiones para préstamos malos en muchos de los grandes bancos proporciona un amplio margen de maniobra para las soluciones que reconozcan que el valor real de mercado de la deuda ya no es su valor nominal, y que debería reducirse el nivel de la deuda misma o de su servicio.<sup>26</sup>

Es decir, se trataría de establecer un vínculo directo entre la emisión de nuevos títulos de la deuda a precio de mercado y un mecanismo fiscal que reduzca proporcionalmente el impacto de las pérdidas que implicaría para los

---

26. Griffith-Jones op. cit., p.398.

bancos la diferencia entre aquél y el valor nominal de la deuda. Paradójicamente, la persistente negativa por parte de los acreedores a que las deudas sean transadas a su valor real de mercado, pone de manifiesto el hecho de que las recomendaciones de mercado del FMI son lo suficientemente "flexibles" como para conceder una excepción significativa a su ortodoxia macroeconómica.

La demanda general de reducción, ya se trate de una combinación o de un planteamiento individual de los esquemas antes planteados, debería colocar siempre al centro de su argumentación frente al exterior, que los recursos movilizados de la deuda hacia la inversión productiva interna, ofrecería mayores ventajas para el equilibrio económico global y para los intereses económicos a mediano y largo plazo del mundo industrializado.

Una combinación de los tres mecanismos propuestos -que indudablemente requerirían de un examen más profundo-, reducción en los gastos militares globales para financiar mecanismos de reducción de deuda, suspensión temporal total del servicio acompañada de medidas fiscales favorables para compensar la caída de los ingresos bancarios, y aceptación de que las deudas se paguen a valor comercial de mercado (el cual tenderá a incrementar su valor a medida que mejoren las variables macroeconómicas), significaría un punto de partida para una solución efectivamente global y a largo plazo para la deuda externa del Tercer Mundo. Haciendo gravitar el ajuste de una manera ampliada y equitativa entre todos los actores involucrados, el peso de éste tendría efectos razonablemente manejables sobre el sistema financiero internacional, e incluso daría un impulso expansivo a la economía mundial al liberar recursos para la inversión y para el financiamiento de los intercambios comerciales.

Para América Latina, los recursos liberados con base en una combinación de esas propuestas y de conformidad con un acuerdo de carácter global apoyado por los gobiernos y los bancos; o si esto no fuera posible, como resultado de una decisión política coordinada y simultánea de suspensión unilateral a la que se tendría que llegar por todas las razones que se han planteado a lo largo de esta investigación, generarían condiciones para retomar el control sobre la política

económica y para la introducción de ajustes macroeconómicos pero sobre nuevas bases no condicionadas. Cabe advertir nuevamente que la cancelación o la suspensión del servicio de la deuda externa no resuelve el estancamiento por sí sola: en 1989 se registraron atrasos en los pagos por parte de la mayoría de los deudores latinoamericanos, sin que esto supusiera un mejoramiento significativo en las condiciones económicas generales de la región. Se realirma así la tesis de que los esquemas de reducción de deuda, si no se acompañan de una profunda reforma financiera que elimine el desequilibrio monetario y presupuestal y se organicen programas para utilizar las divisas con arreglo a metas específicas de recuperación económica sostenida, serán de poca utilidad para superar el estancamiento económico de la región.

De alcanzarse una reducción en principio de por lo menos un 70 por ciento de lo que destina conjuntamente la región al servicio de la deuda actualmente unos 20.000 millones de dólares anuales aproximadamente, los recursos liberados podrían canalizarse a través de un "Fondo Monetario Intralatinoamericano" para el fortalecimiento del comercio y la inversión productiva regionales, y para la identificación de proyectos de infraestructura y de integración sectorial entre empresas públicas y privadas de los países miembros.

### 5.3 EL PROBLEMA DE LA INTEGRACION REGIONAL.

A casi diez años de la explosión de la crisis deudora, las resoluciones de la última reunión cumbre del Grupo de los Siete en Houston en julio de 1990,<sup>27</sup> vienen a confirmar una vez más la indisposición de los países industrializados por aliviar el peso de la deuda en términos compatibles con las necesidades del desarrollo latinoamericano; las tendencias actuales sugieren que cualquier tipo de asistencia externa persistirá en continuar el ajuste recesivo condicionado a

---

27. *El Financiero*, 17 de julio de 1990.

las políticas del FMI, mismo que ha conducido no únicamente al deterioro profundo de las estructuras productivas sino a neutralizar los intentos de integración regional, tanto por efecto de la crisis estructural de liquidez como por el "perfil macroeconómico" exigido a los deudores. El contenido de esos programas, como se ha examinado ampliamente, propicia la articulación de las economías locales con los intereses de expansión de las corporaciones transnacionales asociadas a los bancos acreedores, y limita seriamente las aspiraciones por construir una base agroindustrial nacional, integrada y coherente: "El dominio de las instituciones del Norte en los acuerdos monetarios refuerza los vínculos comerciales entre el Norte y el Sur, y no aporta ningún estímulo al desarrollo de los vínculos comerciales entre el Sur".<sup>28</sup> observa Frances Stewart.

En suma, no es posible, desde cualquier posición político-económica, plantear un mercado ampliado en Latinoamérica -ni siquiera para las exportaciones de los países industrializados- sin antes contemplar una reducción drástica y de ser necesario una eliminación temporal total del servicio de la deuda externa de la región. La crisis de pagos de Alemania al término de la primera Guerra Mundial, como resultado de las condiciones extremas impuestas a ese país por el Tratado de Versalles, condujo a una inestabilidad monetaria insostenible que eventualmente materializó en el ascenso al poder del nazismo y en la cancelación de las deudas alemanas por reparaciones y daños, no sin antes haber alimentado las fuertes tensiones que finalmente precipitaron la explosión de la Segunda Guerra Mundial entre las potencias europeas. La solución política de aquella crisis de pagos, que no alcanzó ni las proporciones ni el daño económico y social causado por la deuda latinoamericana, es un ejemplo por demás claro de que las deudas incobrables deben cancelarse por todo tipo de razones políticas, económicas y aún éticas. Por consiguiente, ya no puede esperar más el establecimiento de mecanismos permanentes de

---

28 Stewart, F. op. cit. p.1189

coordinación política en materia de deuda externa, similares en su funcionamiento al Club de Paris,<sup>29</sup> en donde las decisiones adoptadas democráticamente por los gobiernos deudores tengan preeminencia sobre los acuerdos con los bancos o las decisiones tomadas unilateralmente por los acreedores.

Como muestra de que la integración latinoamericana resulta imposible sin antes superar el problema de la deuda, conviene referirse a la evolución negativa que sufrió el comercio intraregional como consecuencia directa de la crisis del endeudamiento. Habiendo crecido a una tasa anual promedio de 22% en la década de los 70's, con un desarrollo pronunciado de los bienes manufacturados que alcanzaron hasta un 69% del intercambio total, cayó en cerca de 50% en 1983 una vez que tomó lugar la crisis de liquidez y el desequilibrio de balanza de pagos que le acompañó.<sup>30</sup> Lo anterior pone de relieve el hecho de que la erosión de la esfera financiera, como producto del encogimiento drástico de las reservas de pago internacional restantes del servicio de la deuda externa, fue decisiva en el declinamiento del intercambio regional. De ahí que se haya planteado que "la recuperación del comercio intraregional es posible únicamente sobre la base de cambios que reduzcan en gran medida los pagos en monedas duras".<sup>31</sup> Se observa así, que la crisis estructural de liquidez por la que atraviesa la región es un signo claro en sí misma acerca de la inviabilidad de una recuperación y un fortalecimiento del comercio intraregional -ya no se diga de un proceso más amplio de integración económica-, sin antes modificar sustancialmente las relaciones monetarias con el exterior.

El hablar de un marco monetario institucional intralatinoamericano involucra dos grandes aspectos de carácter general: el primero, al cual nos hemos referido ya y cuyo carácter es eminentemente político y de corto plazo, se refiere a la construcción de una fuerza de negociación colectiva capaz de limitar la

---

29. Ver capítulo 3, cita núm. 15.

30. Naciones Unidas, *Yearbook of International Trade Statistics*, en Ocampo, José Antonio, "Financial aspects of intra-regional trade in Latin America", Altal Gauhar, op. cit. pp.112-115.

31. Ocampo, op.cit., p.121.

transferencia de recursos al exterior por concepto de deuda externa; el segundo, que entraría en operación de inmediato para restablecer el desequilibrio monetario regional y que contemplaría otros objetivos a mediano y largo plazo, supone la creación de sistema monetario regional que puede adoptar en un principio la forma de una unión de pagos con funciones ampliadas, tanto para suprimir el desequilibrio referido, como para el impulso de programas integrales y sectoriales de desarrollo económico, de complementación industrial y tecnológica y de financiamiento al comercio regional. Como se apuntó anteriormente, la reducción o la suspensión en el servicio de la deuda externa no se traducirá en un restablecimiento de las variables macroeconómicas de manera automática, por lo que deberá acompañarse de medidas económicas concretas y efectivas acordadas entre los gobiernos para mejorar las condiciones generales del equilibrio financiero, la infraestructura y la productividad.

El desequilibrio financiero estructural que sufren las economías latinoamericanas es un impedimento para el intercambio regional a corto plazo y para sentar bases sanas y estables para otras formas de cooperación. Un aspecto que evidencia lo anterior es la inestabilidad estructural de los tipos de cambio entre las monedas, que de hecho constituye el obstáculo operativo más crítico que enfrenta la construcción de una unión multilateral de pagos para impulsar el comercio y la inversión en la región:

El diseño de un sistema de cambios específico para las transacciones intraregionales es extremadamente dificultoso, y no contribuye en realidad a un equilibrio duradero de los flujos comerciales intraregionales o a una estabilidad mayor en las tasas de cambio reales.<sup>32</sup>

Una vez corregido el desequilibrio financiero estructural con el exterior, el deslizamiento permanente entre las monedas locales podría afrontarse exitosamente, si además de apoyarse en mecanismos que compensen las fluctuaciones en las tasas de cambio, como sería un sistema de impuestos o

---

32. Ibid. p. 131.



tasas compensatorias para restablecer el flujo comercial regional, se hace descansar en los recursos del Fondo creado a propósito de la reducción de la deuda externa. José Antonio Ocampo, al examinar los aspectos financieros del comercio intraregional, propone la creación de una unión de pagos en el marco de ALADI, similar en su funcionamiento a la unión de pagos europea de principios de los años '50.<sup>33</sup> El esquema operaría básicamente mediante un mecanismo compensatorio para equilibrar los déficits comerciales entre los países. Bajo este tipo de acuerdo, los países superavitarios extenderían automáticamente crédito a la unión en una divisa común por una proporción relativamente grande de su excedente, mientras que, a cambio, la unión extendería crédito automático a los países deficitarios en la misma moneda por una proporción considerable de sus déficits; la porción de los déficits no cubiertos por el financiamiento de la unión, deberían liquidarse en monedas duras. En este esquema se introduciría un mecanismo mediante el cual, la proporción a pagar en monedas duras aumentaría en relación con el tamaño del déficit, o bien, mediante un incremento en la tasa de interés de acuerdo con el volumen del desequilibrio, como un incentivo para propiciar el ajuste de los países deficitarios. En el caso de los países que registraran superávits persistentes, se introduciría un principio de revaluación de sus monedas, a través de tasas de interés variables o proporciones del superávit a pagar en monedas duras. Para prevenir ajustes mediante el control de exportaciones, un acuerdo previo debería firmarse requiriendo a todos los países a adoptar medidas que apunten a incrementar sus importaciones de la región. Adicionalmente, existe la posibilidad de ajustar la balanza de pagos a través de la cuenta de capital, mediante la compra de la deuda de los países deficitarios a la unión, o la creación de incentivos para la inversión por parte de los residentes de los países superavitarios en otros países de la región.

Evidentemente, este esquema enfrenta grandes dificultades para su implantación debido a las enormes diferencias en capacidad productiva y competitividad de un país latinoamericano a otro -como lo evidencia la

---

33. Ibid. pp.123-131

experiencia comercial de Brasil respecto a sus vecinos sudamericanos en el marco de ALADI-, lo que inevitablemente conduce a una situación crónica de deudores y acreedores en el intercambio comercial. La inestabilidad en las tasas de cambio como resultado de la inflación estructural en la mayoría de los países, también constituye un serio obstáculo para el establecimiento de una unidad monetaria estable que sirva de base para las transacciones comerciales. Sin embargo, los mecanismos de compensación descritos arriba, aunque requerirían de un examen más profundo, abrirían la posibilidad de que los países con menor grado de experiencia industrial dispusieran de tiempo para el aprendizaje y la especialización; de cualquier forma, esos países necesitan ampliar sus mercados sin ver sus industrias desplazadas por la competencia externa.

En opinión de Frances Stewart<sup>34</sup> el comercio entre el mundo en desarrollo logra una ampliación del mercado y en consecuencia el margen para la especialización, sin destruir ésta. Permite a los países combinar una variedad en su consumo, con una especialización en su producción. Genera comercio intra-industrial con diferentes plantas especializadas en la producción de distintas partes de un producto"-que es la quintaesencia de la especialización, y forma el núcleo de la expansión masiva comercial que ocurrió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial".<sup>35</sup> Otras ventajas que reporta la creación de una unión de pagos, es la mayor utilización de las monedas locales para el comercio intraregional y el consecuente ahorro de divisas, lo que en última instancia tiende a reducir la dependencia del financiamiento externo para el desarrollo. Una vez alcanzado el equilibrio financiero y controlada la inflación, podría considerarse la idea de crear una divisa común para las transacciones intraregionales, soportada por fondos de la unión de pagos creada para el caso. El esquema sería facilitado enormemente si se toma en cuenta que parte de los recursos liberados del servicio de la deuda podrían servir para ese fondo de reservas, pudiendo

---

34. Stewart, op cit., p. 1192.

35. Ibidem.

funcionar incluso en forma similar al Plan Marshall para la reconstrucción europea.

Por otro lado, los países más avanzados de la región poseen una capacidad tecnológica y profesional suficiente como para proporcionar un flujo de conocimiento doméstico complementario al que se importa, y que puede facilitar la aplicación autónoma de la investigación científica para la elaboración de soluciones tecnológicas. Luciano Tomassini<sup>36</sup> llama la atención sobre la selección y adaptación de tecnologías extranjeras en términos de los requerimientos locales y la desagregación de los "paquetes tecnológicos" usualmente ofrecidos por los países industrializados, permitiendo así la construcción de nuevas combinaciones tecnológicas que incorporen un amplio componente de tecnología nacional y sean más adecuadas a las necesidades locales. El intercambio de conocimiento y complementariedad tecnológica entre los países latinoamericanos juega un papel importante en este proceso.

Otro aspecto estrechamente ligado a lo anterior y que resulta crucial para toda propuesta del desarrollo regional, sin duda es el fortalecimiento de la cooperación en el ámbito de la estructura productiva y la competitividad de las industrias latinoamericanas. Nuevamente, se ha de insistir que una ampliación en la esfera de la circulación de mercancías no podrá rendir frutos sin contar con una infraestructura productiva y eficiente que la sustente. La escasez de divisas y la pérdida de dinamismo de muchas empresas estatales, hacen de las empresas privadas locales un medio cada vez más importante para impulsar proyectos de cooperación regional. El desarrollo de empresas binacionales o multinacionales puede imprimir un alto grado de dinamismo a las operaciones intraregionales al ofrecer mayor flexibilidad a las operaciones, fuera de esquemas burocráticos tradicionales. En la actualidad existen formas variadas e innovativas de inversión que combinan negocios de riesgo, capital, tecnología y habilidades empresariales y de mercadotecnia.<sup>37</sup> Estas iniciativas que involucran cada día a

---

36. Tomassini, Luciano. "The disintegration of the integration process: towards new forms of regional cooperation", en Altal Gauhar, op. cit. pp.223-229.

37. *South*, marzo de 1990, p. 13.

más empresas pequeñas y medianas tanto en países industrializados como en el mundo en desarrollo, han dado lugar a nuevas técnicas de inversión que van desde empresas mixtas, tratos de subcontratación internacional, acuerdos de licencia, franquicias y contratos de administración, hasta operaciones llave en mano y acuerdos de producción y riesgo compartido.<sup>38</sup>

En numerosas áreas como la ingeniería y la construcción, la petroquímica, la electrónica, el turismo, las telecomunicaciones, la informática, la minería, la metalurgia, la comercialización y los servicios, ya existe una experiencia acumulada que puede transmitirse a partir de proyectos públicos y privados binacionales o multinacionales financiados tanto por fondos liberados del servicio de la deuda, como por capital fugado de la región. La creación de empresas multinacionales de servicios en las áreas de transportación marítima, de almacenaje, de distribución y comercialización de productos, bajo sistemas privados de administración internacional sería sumamente recomendable para el desarrollo de una infraestructura autónoma de servicios y para un importante ahorro de divisas. Los gobiernos deben consecuentemente impulsar el desarrollo de estas empresas mediante incentivos legales, monetarios y fiscales que faciliten el retorno del capital fugado, destinando al mismo tiempo recursos mayores a las áreas de investigación y desarrollo tecnológico. Con ese propósito se podrían crear nuevos mecanismos multinacionales, o fortalecer los ya existentes, para propiciar la identificación de áreas de colaboración donde empresarios, industriales, propietarios de tierras, científicos e investigadores puedan sumar fuerzas y dividir riesgos y responsabilidades en procesos industriales adecuados a las necesidades del desarrollo regional. Cabe advertir que este tipo de alianzas para el desarrollo industrial y la producción ampliada entre el Estado, las empresas privadas y los centros de investigación científica constituye la base material del éxito exportador del sureste asiático, y no la liberación comercial que aduce el FMI. Este punto se examina en el siguiente apartado.

---

38. *Ibidem*.

En ese contexto de cooperación regional, los arreglos monetarios deberán jugar un papel fundamental no sólo para el impulso y el financiamiento de las transacciones comerciales, sino que la promoción del desarrollo industrial y la cooperación tecnológica deberán constituirse en pilar central de la estrategia. Desde este punto de vista, la estrategia de cooperación regional apuntaría hacia la complementación industrial en distintos niveles de interacción sectorial, que comprendería, de acuerdo con Tomassini,

el reforzamiento de la infraestructura regional, sistemas de pagos más eficientes, un mayor acceso al crédito, un sistema institucional más interrelacionado, una mayor conciencia acerca de los agentes económicos operando en los diferentes países y, sobre todo, una creciente complementariedad técnica y un mayor desarrollo e integración de sus sectores productivos.<sup>39</sup>

Emprender un proyecto tan ambicioso de cooperación regional sin duda implicaría un conocimiento más profundo sobre la realidad económica de cada país y el desarrollo de una creciente interdependencia entre sus políticas económicas. Habría que ir más lejos aún como lo sugirió el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, al asentar que "los compromisos integradores deberán percibirse por los formuladores de la política económica nacional como algo funcional a los objetivos de desarrollo".<sup>40</sup> En ese sentido, tendría particular importancia la búsqueda hacia una sincronización de las políticas económicas, en donde los planes nacionales de desarrollo económico, articularan en forma dinámica proyectos de infraestructura y de industrialización sectorial públicos y privados atendiendo a las ventajas comparativas de cada país. El marco institucional aludido, estaría llamado a jugar un papel fundamental para la concreción exitosa de esos proyectos, al encauzar las energías nacionales bajo esquemas de continuidad que concebidos a mediano y largo plazo, puedan prevenir su sujeción a merced de las inercias burocráticas y las preferencias "sexenales" de política económica de los gobiernos.

---

39. Tomassini, op. cit. p.223.

40. *El Financiero*, 11 de mayo de 1989, p.47.

Nadie cuestiona actualmente el efecto negativo que un proteccionismo excesivo genera sobre la planta productiva, no únicamente en términos del bajo rendimiento de las empresas locales sobreprotegidas y de la baja calidad de sus productos, sino también en lo referente a las limitaciones para desarrollar economías de escala, para la asimilación de nuevas tecnologías y para alcanzar altos niveles de especialización sectorial. Sin embargo, una apertura acelerada y sistemática puede resultar altamente desventajosa para muchos sectores industriales cuyos recursos y experiencia limitados les impiden resistir el embate de la competencia por parte de las empresas de los países industrializados. Esto es particularmente cierto cuando el Estado no cuenta con los recursos necesarios para impulsar el desarrollo de las industrias locales, ni con una política tecnológica e industrial nacional integral que además de otorgar periodos razonables para el aprendizaje y la competencia externa de aquellas, esté respaldada por alianzas sólidas y con objetivos comunes claramente delimitados a mediano y largo plazo con las empresas privadas y los centros de investigación nacionales. Al final, son las empresas transnacionales las que terminan asumiendo el control sobre sectores industriales clave, reduciendo la participación del país recipiente al aporte de mano de obra barata, o en el mejor de los casos, a un papel subsidiario o periférico como proveedores de las operaciones de las grandes corporaciones. La insuficiencia de grupos industriales nacionales con un perfil empresarial auténticamente innovador y competitivo se expresa de manera particular, de acuerdo con Fernando Fajnzylber, "en la ausencia de un liderazgo efectivo en la construcción de un potencial industrial endógeno, capaz de adaptar, innovar y competir internacionalmente en una gama significativa de sectores productivos"<sup>41</sup>. La manifestación más clara de este problema, es el liderazgo ejercido por las empresas del exterior sobre una amplísima variedad de actividades industriales, que comprenden desde aquellas que definen el perfil de crecimiento industrial de un país, como es la industria pesada y de bienes de capital, hasta otras

---

41. Fajnzylber, Fernando, *La industrialización Trunca en la América Latina*, México, Ed. Nueva Imagen, 1985, p.176.

numerosas actividades carentes de toda complejidad tecnológica como es la producción de artículos electrodomésticos. Desde esta perspectiva, parece comprensible que algunos gobiernos busquen la apertura externa como una salida a la precariedad de los grupos industriales locales, intentando forzarlos mediante la competencia externa a asumir un papel más dinámico y responsable en sus actividades industriales.

Sobra reiterar que lo que se plantea aquí en ningún caso implica una política autárquica o de cerrazón económica hacia el exterior. Dado el grado de desarrollo alcanzado por los distintos países y su nivel de integración a la economía mundial, sería en extremo difícil para muchos de ellos el proponer siquiera una política que no tome en cuenta la realidad presente de la actividad económica global como motor fundamental de su desarrollo económico. Es en este sentido que la cooperación económica regional juega un papel clave para disminuir la vulnerabilidad externa, pero no puede plantearse en las condiciones presentes como sustituto viable de las relaciones económicas más amplias con el mundo industrializado. Esto parece claro al constatar no sólo el volumen de los intercambios que los países realizan fuera de la región, sino también la persistencia de juegos de intereses entre los países de América Latina y que subyacen a los diferentes niveles de desarrollo y entre las distintas concepciones de política económica. Intereses formales que defender y que frecuentemente se superponen a los intereses de otro país o de la colectividad, poniendo frenos al proceso de integración.

Por lo anterior y sin ignorar las potencialidades que ofrece un proceso de integración en América Latina, es esencial el aprovechar paralelamente las oportunidades que ofrece una economía mundial cada vez más diversificada, despojando actitudes deterministas que siguen concibiendo el mundo como uno estático de dominación centro-periferia. En el caso particular de México, es imprescindible eliminar la concepción preestablecida de que el futuro desarrollo del país se encuentra ineludiblemente subordinado a los intereses más amplios de los Estados Unidos. De ahí la enorme importancia que tiene el buscar una diversificación de las relaciones exteriores del país, sobre todo en la coyuntura

actual, en la que se están gestando importantes transformaciones en la economía mundial que no obstante apuntar hacia la conformación de grandes bloques económicos, también ofrecen oportunidades para el intercambio comercial, la adquisición de tecnologías y la asimilación de experiencias compatibles con el propio nivel de desarrollo

Si bien es cierto que una región integrada económicamente puede derivar en amplias ventajas para los países que participan de ese proceso, al permitir el desarrollo de economías de escala que rompen la estrechez relativa del mercado interno y encauzan la potencialidad y la proyección externa de las industrias locales, presentar esa integración, "como una panacea para las enormes dificultades que enfrentan hoy en día las economías de la región en su sector externo", observa Tomassini, "sería un acto de oportunismo colocado al servicio de una causa justa que merecería una defensa más perceptiva".<sup>42</sup>

Por esta razón debe tenerse cuidado cuando se aborda el problema del desarrollo económico nacional en relación directa con la integración regional; esta debe ponderarse de manera equilibrada sin subestimar sus potencialidades pero sin exagerar sus posibilidades. Sobre todo si se toma en cuenta la precaria historia de colaboración política en América Latina, a la cual, en la coyuntura actual, parece necesario otorgar preeminencia ante el reacomodamiento veloz de grandes unidades económicas en el sistema internacional. Entre tanto, el papel de la cooperación económica regional deberá ser no una sustitución sino más bien un complemento dentro de un marco más flexible que admita la formulación de estrategias alternativas del desarrollo y su inserción ventajosa en la economía mundial.

---

42. Tomassini, op. cit. p.231.



#### 5.4 EL DILEMA MEXICANO Y SU PROYECCION HACIA EL SIGLO XXI

Una propuesta latinoamericana de intensa colaboración económica y política como la esbozada arriba, entra en conflicto con las percepciones norteamericanas acerca del tipo de desarrollo que "más conviene" a la región. Es preciso entonces establecer algunos elementos de juicio en relación al dilema que enfrenta el gobierno de México actualmente, entre promover la cooperación regional mediante un acercamiento político efectivo con sus contrapartes latinoamericanas y su necesidad creciente de asistencia norteamericana para sacar adelante su proyecto económico.

En primer lugar, la política de México hacia la deuda externa ha sido la de negociar aisladamente sin interesarse en establecer alianzas con los otros deudores, lo cual hace muy improbable su apoyo a una política de convergencia negociadora en la región. Sobre todo en la coyuntura actual, en que los compromisos asumidos con la comunidad financiera internacional a lo largo de todos los acuerdos de restructuración hasta el último de febrero de 1990, hacen ciertamente difícil que el gobierno se incline por revertir una política cuyos rasgos macroeconómicos fundamentales están definidos por lineamientos de política impuestos por el FMI y el Banco Mundial y que han reducido su grado de autonomía relativa para conducir la política económica nacional. Además, porque una modificación en el rumbo seguido hasta ahora, involucra cuestiones de política interna que pueden afectar la base de apoyo político que el gobierno ha alimentado en el gran capital nacional durante los últimos años. Sobra decir que, a pesar del discurso oficial en el sentido de que "seguirá la integración con América Latina pese al Acuerdo de Libre Comercio",<sup>43</sup> en los hechos, el proyecto de desarrollo actual tiende a acentuar la integración de México con la economía norteamericana y su alejamiento de los esquemas de integración regional; la dirección de los lineamientos de política industrial y de la producción que toman lugar en México, están basados, cada vez más, en decisiones transnacionales.

---

43 *Excelsior*, 27 de mayo de 1990, p. 1

Lo anterior, ha colocado en un serio dilema al gobierno de México en cuanto a que sus perspectivas por restablecer el equilibrio y el crecimiento económico dependen, en grado mayor que en el pasado, del apoyo norteamericano. Datos oficiales señalan que el 65 por ciento de las exportaciones mexicanas van hacia los Estados Unidos y de ahí proviene 62 por ciento de la inversión extranjera directa; a instituciones estadounidenses corresponden 50 por ciento de las operaciones de canje de deuda por inversión (swaps), al tiempo que el vecino del Norte absorbe más del 50 por ciento de las exportaciones de petróleo mexicano.<sup>44</sup> Podría agregarse también el problema crítico del capital fugado, que como se ha explicado ampliamente, asciende a más de 50 mil millones de dólares, pero además, se encuentra colocado en inversiones en el sector corporativo lo que hace prácticamente imposible su retorno al tiempo que actúa como un factor catalítico del proceso de integración entre ambos países. En contraste, los intercambios y las relaciones económicas de México con Latinoamérica continúan siendo sumamente débiles. Puede señalarse, a modo de comparación, que mientras el volumen del intercambio comercial total con los Estados Unidos ascendió a 52,000 millones de dólares en 1989, el comercio con Brasil, la economía más poderosa de América Latina, escasamente excedió los 500 millones de dólares.<sup>45</sup>

Cabe advertir además, que debido a que las determinaciones de política económica para impulsar el desarrollo nacional no dependen de la voluntad exclusiva del gobierno, la decisión de integrarse o no a la economía norteamericana no puede establecerse hoy en día en función de una decisión democrática adoptada por todos los sectores de la economía. En otras palabras, más de ocho años de ajuste estructural han incorporado nuevas variables y actores externos en el proceso de formulación política del Estado, de tal forma que muchos procesos económicos se dan independientemente de las preferencias del gobierno. Se trata de un proceso en marcha que no atiende a la voluntad de los líderes, ni siquiera en los Estados Unidos, sin querer decir con

---

44. *El Financiero*, 11 de abril de 1990, p. 1

45. *Excelsior*, 27 de mayo de 1990, p. 27

esto que el proceso no pueda ser retardado o acelerado por determinadas decisiones políticas por parte de los gobiernos. Que la integración económica con los Estados Unidos es inevitable, difícilmente podría ponerse en duda. El problema central es el establecer el ritmo, la profundidad, las condiciones y en fin, los costos y los beneficios que resultarán para ambas partes en ese proceso. Si éste se produce aceleradamente, puede resultar brutal para México dado el profundo deterioro de su planta productiva y la extrema dependencia tecnológica del país.

La tendencia hacia la integración se ha reforzado notablemente por el hecho de que, a pesar de que la política económica de los últimos años se ha ajustado y ha sido favorecedora de un modelo privatizador, el capital nacional no ha respondido a las expectativas de inversión depositadas en él a través de la creación de un "clima de confianza", lo que ha terminado acentuado la dependencia y el interés del gobierno por atraer inversión extranjera al país. Así, se refuerzan dos tendencias que inducen esa integración; el capital de los nacionales mexicanos se mantiene en los Estados Unidos, y la inversión que requiere el país para crecer y compensar la insuficiencia de liquidez proviene de manera dominante de inversionistas norteamericanos.

El limitado arreglo de reducción de deuda, que en realidad parece más un acuerdo típico de restructuración, -puesto que alivia el peso del servicio en los próximos tres años pero no suprime por sí sólo el desequilibrio monetario estructural con el exterior-, junto al escaso retorno del capital fugado y el bajo nivel de inversión privada nacional, hacen de la inversión extranjera directa el sustento básico del cual depende el éxito del programa económico gubernamental. En síntesis, la política seguida por México hacia la deuda externa, le ha hecho más dependiente del financiamiento norteamericano.

Un error táctico grave por parte del gobierno mexicano, es que las demandas norteamericanas, expresadas en los programas de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial, fueron presentadas como recomendaciones técnicas adoptadas soberanamente en favor del interés nacional del país, despojándose así de la posibilidad de exigir concesiones a cambio de esas demandas. No

obstante haber dispuesto de argumentos categóricos como para nulificar las pretensiones de los bancos de anteponer la discusión sobre el ajuste estructural a la discusión sobre la reducción de la carga de la deuda,<sup>46</sup> el gobierno mexicano permitió que prevaleciera el criterio financiero, vulnerando así su capacidad de regateo en la negociación y como resultado de esto, obteniendo una reducción que al propio gobierno ya le parece ciertamente insuficiente, a pesar de las celebraciones y festejos con motivo del arreglo. Uno de los efectos políticos directos de esta táctica mal concebida por los negociadores mexicanos, ha sido la intensificación de la convergencia subordinada de México hacia los Estados Unidos, incluso en aspectos de política exterior. Si uno atiende al discurso oficial, da la impresión de que los efectos macroeconómicos de los acuerdos de restructuración son resultado de una afortunada coincidencia de criterios de política económica entre ambos países y no de difíciles negociaciones con el gobierno norteamericano y con la comunidad financiera en general. Las autoridades mexicanas han debilitado su potencial de negociación, no únicamente por dar por descartada cualquier convergencia política con los otros deudores, sino por extender concesiones sin precedente a cambio de un alivio insignificante de deuda, como la urgente necesidad por atraer inversión extranjera lo puede constatar.

Incluso en materia comercial, la reducción unilateral de barreras arancelarias ha debilitado la capacidad de exigir reducciones a cambio para la exportación de los productos mexicanos a los Estados Unidos. Esto, junto al bajo nivel que ha registrado la inversión, explica el interés del gobierno mexicano por suscribir un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, a fin de garantizar un flujo relativamente estable de divisas así como un instrumento para incentivar una mayor inversión en el país. La Ronda de Uruguay, en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles

---

46. Tómese en cuenta los criterios de ejecución con los que México había cumplido en estricto apego a las exigencias del FMI. (cap. 1) la puntualidad en el pago de la deuda, y las mismas variables del contexto internacional que presentaron un incremento en el proteccionismo de las economías industrializadas y una caída en los precios de las materias primas, incluido el petróleo.

y Comercio (GATT) a celebrarse a fines de 1990, permitirá definir con mayor precisión los términos y el calendario del acuerdo de libre comercio entre ambos países.

De cualquier forma, es una ilusión creer que la apertura comercial traerá por sí sola una modernización de las estructuras productivas y una mayor competitividad para las industrias nacionales. En realidad, la "modernización" es un privilegio de las industrias exportadoras en donde el capital extranjero guarda una posición dominante, además de controlar la tecnología. En contraste, el campo, considerado como una de las áreas donde los países en desarrollo gozan de mayores ventajas comparativas en el comercio internacional, es uno de los sectores que en México no han podido evolucionar hasta un grado suficiente de autonomía. La estructura técnica y productiva de la agricultura en México definitivamente no la capacita para afrontar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Menos aún si se considera que los subsidios a la agricultura en los Estados Unidos se sitúan en el orden de 36 mil millones de dólares anuales,<sup>47</sup> cantidad semejante a los requerimientos totales que el gobierno presume se necesitan del exterior para reactivar el crecimiento económico nacional durante la presente administración. Los hechos indican que el campo en México se encuentra marginado del concepto de modernización y es visto desde las alturas de la macroeconomía como parte menor del mecanismo socioeconómico nacional. Bajo las fuertes presiones del Banco Mundial para liberalizar el sector agrícola, el campo mexicano ya sufre las consecuencias del proyecto neoliberal con altísimos costos para los más de 15 millones de mexicanos marginados dependientes de esa actividad. Constituye un verdadero retroceso para las aspiraciones de un desarrollo independiente el que los productos fundamentales de la agricultura en México, como el maíz, frijol, sorgo, trigo, oleaginosas y arroz puedan ser importados libres de aranceles por una superdación a los esquemas financieros de apoyo a la estrategia de combate a la inflación, al tiempo que el

---

47. *Excelsior*, 12 de julio de 1990, p.26.

gasto público destinado al impulso de las actividades agropecuarias es verdaderamente pobre. Simplemente en 1989, la importación de alimentos básicos le significó al país erogaciones por más de 2,500 millones de dólares. Esto es sumamente grave si se considera que una base agrícola sólida e integrada que garantice la autosuficiencia alimentaria del país, ha constituido el sustento material para un desarrollo industrial equilibrado y competitivo en prácticamente todas las naciones que guardan una posición ventajosa en el sistema internacional. No sorprende pues, el que gente bien informada de la situación actual del campo mexicano advierta que:

Si los frios financistas que diseñaron la estrategia aperturista, pasaron por alto el significado político de esa dependencia (alimentaria), es seguro que sufrirán brusco sobresalto cuando calculen su efecto en las reservas del Banco de México.<sup>48</sup>

Lo más criticable de la política económica actual, que tiende a incrementar la concentración del comercio exterior en un solo mercado, es que lo hace sumamente vulnerable a los vaivenes de la economía estadounidense; de producirse una recesión en los Estados Unidos, posibilidad que se antoja muy probable dado el enorme déficit que sufre esa economía y debido a los recientes acontecimientos en el Golfo Pérsico, México y su vocación exportadora podrían verse estancados drásticamente. El país no podría seguir intensificando sus importaciones y en consecuencia, el proyecto de modernización podría verse vulnerado con una planta productiva seriamente deteriorada e incapaz de afrontar los retos de la "modernización".

Evidentemente, la salida a la crisis no resultará a partir de una política de aislamiento. Parece redundante afirmar que el país requiere del intercambio con el exterior para su desarrollo puesto que, en cualquier caso, México, desde la colonia no ha dejado de estar "integrado" a la economía mundial en las distintas fases del desarrollo capitalista. Lo que interesa destacar es si el ritmo y el contenido de dicha inserción será definida por intereses internos o, como ha

---

48. Ibidem.

venido sucediendo, será impuesta desde el exterior a partir de políticas condicionadas de ajuste estructural. En el último caso, una liberalización acentuada de la economía, desprotegiendo el mercado interno y sin contar con un aparato productivo dinámico y competitivo que la respalde, difícilmente constituye una garantía de que el país va a alcanzar un grado de dinamismo comparable al de las economías del sureste asiático. Las potencialidades para la 'conversión' desde la dependencia hacia un desarrollo autónomo no están ligadas entonces a un desarrollo autárquico, pero sí como observa Petras, "a la capacidad para explotar selectivamente oportunidades de mercado y para sujetarlas a fuerzas dinámicas internas."<sup>49</sup>

Nadie cuestiona hoy en día la necesidad de asimilar tecnologías para modernizar las estructuras productivas y prepararlas para el intercambio y la competencia externa; indudablemente se requiere la introducción de cambios importantes a las estrategias internas del desarrollo y de los vínculos con el exterior. Una prioridad fundamental en lo que a ajuste interno se refiere, es la eliminación radical de estructuras burocráticas que distorsionan una adecuada asignación de recursos; una redimensión del Estado y la remoción de empresas públicas ineficientes y deficitarias son acciones plenamente justificadas como parte de una política que aspire a aumentar la competitividad externa de las industrias nacionales, a fin de reducir la dependencia financiera y tecnológica con el exterior. Pero semejante política dista mucho de una estrategia de liberalización indiscriminada, que impuesta externamente, conduce a la transferencia acelerada de industrias y sectores económicos estratégicos al capital transnacional. Este es el caso particular de aquellos países que como México, carecen de un auténtico proyecto de industrialización sustentado por alianzas estrechas entre el Estado, un sector empresarial de sólida vocación industrial y nacional y los centros de investigación y desarrollo, con objeto de imprimir un alto grado de dirección común a las energías nacionales.

---

49 Petras, James F., *Latin America: Bankers, Generals and the Struggle for Social Justice*. E.U. Rowman & Littlefield, 1986. p 12.

La adopción superficial de las tesis monetaristas de libre mercado, frecuentemente propician una interpretación equivocada acerca de los fundamentos materiales que han dado origen a experiencias exitosas del desarrollo en el Tercer Mundo. Al confundir un intervencionismo estatal en la economía con la necesidad de dar tiempo suficiente al aprendizaje y la internalización tecnológica de las empresas locales para la competencia externa, niegan la posibilidad de construir una base agro-industrial integrada coherentemente, que aporte las ventajas comparativas futuras y capacite a la economía para emprender una apertura regulada e inteligente, que finalmente redunde en una competencia exitosa frente al exterior.

El éxito exportador de los países del sureste asiático, que han sido presentados por el FMI y el Banco Mundial como el paradigma a emular por parte de los países deudores latinoamericanos, se explica no por la implantación de políticas neoliberales volcadas hacia el mercado externo, sino por el tipo de políticas de desarrollo industrial instrumentadas por el Estado, dando prioridad a una estrecha colaboración con un sector privado poseedor de un talento empresarial y una vocación auténticamente nacional. En esos países, el fortalecimiento de las empresas nacionales mediante una política estricta de protección tanto del aparato productivo como del mercado interno, han sido la base generadora de condiciones propicias para una ventajosa inserción en la economía mundial.<sup>50</sup> El caso de Corea merece atención especial por tratarse de un ejemplo seguidamente recurrido por los acreedores, para exhibir a los países deudores las bondades derivadas de una política de liberalización comercial e industrial. La experiencia de este país, al igual que la de Taiwan o Singapur, debe ser analizada no únicamente desde el punto de vista de la esfera de la circulación del capital. El notable éxito comercial de estos países debe examinarse, en cualquier caso, a partir de la producción local y del tipo de políticas de desarrollo industrial instrumentadas por el Estado en alianza con el sector privado nacional. Resulta aleccionador para aquellos gobiernos que siguen al pie de la letra las

---

50. Para un estudio bien documentado sobre este tipo de políticas del desarrollo industrial, puede consultarse Fajnzylber op cit.



"recomendaciones" del FMI, el tomar en cuenta que el milagro del sureste asiático se alcanzó, al igual que en Japón, gracias a una política estatal de aliento al aparato productivo y al mercado interno. Como advierte Colin Bradford,

Lo que parece distinguir la experiencia de desarrollo del Este asiático no es la dominación de las fuerzas del mercado, la empresa libre y la liberación interna, sino las efectivas, altamente interactivas relaciones entre los sectores público y privado, caracterizadas por metas compartidas y compromisos incorporados en la estrategia de desarrollo y en la política económica del gobierno.<sup>51</sup>

En opinión de Bradford, la dicotomía entre fuerzas de mercado e intervención estatal no únicamente está superada, así lo evidencian las estrategias de desarrollo de las potencias capitalistas, sino que tiende a distorsionar la dinámica fundamental en operación: "Es el 'grado de consistencia' entre los dos sectores el que ha sido importante en estos casos exitosos de desarrollo".<sup>52</sup> Las tesis monetaristas del FMI que atacan todo lo que suene a intervención estatal o sustitución de importaciones, como una distorsión que conduce inevitablemente a un desequilibrio de balanza de pagos, ocultan el hecho central que define a todas las estrategias exitosas del desarrollo y que difiere de "la imagen 'vulgar' que se ha divulgado en América Latina":

...la gravitación central y el liderazgo del sector industrial nacional y su vocación y competencia para delinir opciones estratégicas de penetración en los mercados internacionales, creando con el esfuerzo interno, las 'ventajas comparativas' del futuro.<sup>53</sup>

Es claro el contraste con el tipo de "modernización" que caracteriza al Plan Nacional de Desarrollo del gobierno mexicano, cuyas medidas privatizadoras y de liberalización económica no han ganado la confianza de un sector empresarial que en realidad no parece estar preparado para afrontar la competencia internacional que impone la veloz apertura de la economía mexicana. Lo que si

---

51. Bradford, Colin, "East Asian 'Models': Myths and Lessons", en *Development Strategies Reconsidered*, John Lewis & Kallag eds. New Brunswick, 1986, p.123.

52. *Ibidem*.

53. Fajnzylber, Fernando, op cit., p.133.

se puede observar, es que la "inserción" del país a la economía mundial está siendo asumida por aquellas corporaciones transnacionales que consideran que la mano de obra barata mexicana puede reportarles ganancias al reducir el costo de producción de sus productos. A excepción de algunos grupos privados poderosos nacionales como Vitro o Cemex, que han mostrado una proyección internacional agresiva incursionando con fuertes inversiones en el mercado norteamericano,<sup>54</sup> la mayoría del empresariado local mantiene una actitud especulativa y subsidiaria de las operaciones de las corporaciones transnacionales; el indicador más evidente: su resistencia a retornar el capital fugado para emprender inversiones productivas en el país.

El problema de un sector empresarial de débil vocación industrial no se detiene ahí, se conoce además que, contrariamente al tipo de políticas científico-tecnológicas que siguen los países de industrialización reciente del Sureste asiático, entre las áreas más golpeadas por el ajuste estructural impuesto por el FMI, se encuentran los centros de investigación y desarrollo científico-tecnológico nacionales, los cuales han sufrido un retroceso sin precedentes en su proceso de acumulación y aplicación práctica de conocimientos. Lazos ciertamente débiles con las empresas y las industrias nacionales en términos del desarrollo de nuevos productos y de asimilación y adecuación de tecnologías del exterior, hacen de México un país en que su competitividad externa dependerá crecientemente del mantenimiento de una mano de obra estructuralmente deprimida, en términos del bajo ingreso de sus trabajadores. En este sentido, la ventaja máxima que el país podría sacar de un acuerdo de libre comercio y de una creciente integración económica con los Estados Unidos, sería el lograr una libre circulación de trabajadores en la frontera. Esta posibilidad, que sin duda tendería a nivelar los salarios de los trabajadores de ambos países con claros beneficios para la parte mexicana, encontrará fuertes resistencias por parte de amplios sectores dentro de los Estados Unidos; desde

---

54. Ver *South*, diciembre de 1989, pp.36-37.

uniones sindicales hasta comisiones congresionales que no ven con buenos ojos un incremento masivo de la inmigración hacia ese país.

Internamente, el gobierno mexicano afronta fuertes presiones después de casi una década de austeridad. Desde un punto de vista de la política interna, el régimen difícilmente tendría interés en revertir el proyecto neoliberal puesto que, en las condiciones actuales, una desviación de los objetivos de política seguidos hasta ahora, significaría con un alto grado de probabilidad el retiro del apoyo norteamericano y del capital privado tanto interno como externo, precipitando con esto el fracaso de su proyecto económico, y eventualmente su derrota electoral en las próximas elecciones presidenciales. La escasez de recursos dificulta mucho la posibilidad del gobierno para impulsar políticas redistributivas que disminuyan la estratificación social y la concentración de la riqueza que el proyecto neoliberal actual tiende a acentuar. Por eso, el enfoque de justicia social que el gobierno ha intentado imprimir a su política social, ya no es la del Estado corporativista-populista tradicional de las décadas pasadas, sino la del Estado solidario que vende empresas públicas para dar de comer al pueblo

La comprensión de la configuración del poder básico sobre el cual descansa el gobierno y las determinantes políticas que establecen las prioridades o preferencias que éste guarda con los distintos sectores de la economía, son consideraciones que indudablemente explican su posición negociadora hacia la deuda. El emprender medidas que vayan en contra de los intereses de los acreedores, entraña para el gobierno mexicano la consideración de los efectos que éstas pueden provocar en las relaciones con sus aliados políticos; se debe reconocer que las posibles respuestas de los acreedores podrían resultar en cambios en la distribución del poder interno, por lo que difícilmente puede esperarse un acercamiento de México hacia los otros deudores. Sin embargo, como lo demuestra la historia política, sin un desarrollo democrático integral, México no podrá liberar su potencialidades plenamente, ni logrará sentar bases amplias de apoyo político para reducir la dependencia externa por lo que resta del siglo.

La implantación de esas políticas, ha colocado al gobierno frente a un doble dilema: la indisposición por parte de la comunidad empresarial tanto interna como externa para financiar con inversiones sustanciales la diferencia existente entre la limitada reducción de deuda y las necesidades reales del país, que ha debilitado la capacidad del Estado para responder a la marginación progresiva que esa misma política económica ha propiciado sobre sectores cada vez más amplios de la población; la otra paradoja que enfrenta el gobierno, es que la política neoliberal auspiciada por el FMI y el Banco Mundial, no se ha traducido en un incentivo suficientemente poderoso para atraer el capital fugado del país, ni tampoco para emprender financiamientos e inversiones en proporciones compatibles con el deterioro profundo de las estructuras productivas y con la demanda de empleos que requiere la sociedad.

El nuevo enfoque que la presente administración a imprimido a sus relaciones políticas con Washington, no parece ser el resultado de un pragmatismo político como se pretende hacer creer, sino efecto del desgaste político y financiero que ha reducido su capacidad para resistir las presiones externas y su posición negociadora frente al poderoso vecino. Prueba de lo anterior, es que tras los discursos y campañas de relaciones públicas dentro y fuera del país en favor del éxito modernizador del gobierno y del favorable arreglo de deuda externa, prevalecen muchas incertidumbres en el ánimo del gran capital para invertir en México.

Esta situación ha abierto nuevas oportunidades de presión política sobre México al gobierno de los Estados Unidos. Al punto de que ahora, el gobierno mexicano, de acuerdo con un funcionario norteamericano familiarizado con las negociaciones, negocia secretamente la firma de un controvertido tratado autorizando al gobierno de Estados Unidos imponer sus leyes a México en materia económica bajo el pretexto de proteger a las corporaciones estadounidenses contra expropiación y confiscación de bienes.<sup>55</sup> La parte mexicana está representada, según el documento, por la Secretaría de Comercio

---

55. *El Financiero*, 22 de mayo de 1990, p.4

y Fomento Industrial y por la Embajada mexicana, mientras que por la administración Bush actúan funcionarios de la *Overseas Private Investment Corporation*. La posición estadounidense es bien clara: "Tenemos la impresión de que la administración mexicana está decepcionada por el bajo nivel de inversión que ha logrado captar. [...] la empresa estadounidense sostiene que para poder hacer negocios en México, es necesaria la adherencia al tratado".<sup>56</sup>

El tratado, que ha sido rechazado por México en múltiples ocasiones por considerarlo violatorio de la soberanía nacional, establece que las compañías estadounidenses que invierten en México no serán sujetas a las leyes y estatutos nacionales, sino que el gobierno norteamericano tendrá derecho a proceder jurídicamente en tribunales de su país para defender los intereses de aquellas. Es decir, de suscribir dicho acuerdo, el gobierno mexicano quedaría sujeto a las leyes norteamericanas. Se añade que "la respuesta de la administración Bush ha sido intensificar la presión sobre México" ya que no obstante la poca garantía de continuidad política que ofrece un sistema presidencial, en realidad no existe temor alguno hacia posibles expropiaciones; más bien, "Washington busca satisfacer su vieja pretensión de acabar con el legado nacionalista en la estructura política mexicana".<sup>57</sup> Nunca antes en la historia de México se ha hecho depender tanto el futuro desarrollo del país, del apoyo político y económico de los Estados Unidos.

Así, bajo el discurso globalista de la economía mundial, parece haber brotado una nueva concepción política entre sectores amplios de la clase gobernante mexicana, que desprecia toda evocación histórica de las relaciones exteriores del país, juzgándola sin más como anacronismos nacionalistas desprovistos de fundamento ante la realidad internacional actual. convendría en consecuencia, reflexionar sin alarmismos sobre la juiciosa advertencia del exprocurador de Justicia Raúl Castellano Jiménez al Presidente Salinas de Gortari, al regreso de éste de su visita oficial a Washington en octubre de 1989,

56. *Ibidem*.

57. *Ibidem*.

cuando aún no se había planteado formalmente la posibilidad de suscribir un acuerdo de libre comercio:

Ahora que se ha intensificado la relación bilateral México-Estados Unidos asegurándose que acarreará grandes beneficios para ambas naciones, *creo oportuno sugerir que se manejen con mucha cautela todos los asuntos que se pongan en la mesa de discusiones, porque abrigo serios temores en cuanto a la equidad que debe resultar en la distribución de los beneficios comunes que buscan obtener las partes.*<sup>58</sup>

La cuestión de la integración económica es un asunto de interés público y de debate nacional que definitivamente no puede ser tratado con arreglo a consideraciones financieras y de balanza de pagos. Si el gobierno de México no antepone un examen político que involucre una participación democrática integral por parte de todos los sectores de la economía, acerca de las implicaciones resultantes de un proceso que inevitablemente afectará la definición futura de México como nación, las fuerzas del mercado y los dirigentes estadounidenses determinarán su dirección.

Paradójicamente, en contraste con las gestiones precipitadas por formalizar lo antes posible una mayor integración con la economía norteamericana, cuyo PIB de 5,198 billones de dólares en 1989 es mayor que el mexicano en no menos de 30 veces,<sup>59</sup> el gobierno de México no ha dejado de mostrar de su ancestral celo nacionalista al expresar a sus contrapartes latinoamericanas en relación al manejo de su deuda externa que "lo que le conviene a otro país, no es necesariamente lo que conviene a México".<sup>60</sup> En cuanto a pérdida de soberanía, la gran potencia del Norte, habría que reconocerlo, presenta mayores riesgos para México que la posición de liderazgo que el país podría asumir en el contexto latinoamericano, dado el peso económico y geopolítico que México guarda en la región.

---

58. *Excelsior*, 8 de octubre de 1989, p.1.

59. *Suiza en cifras*, Ed. 1990 Unión de Bancos Suizos, con datos de la OCDE y del FMI.

60. Ver capítulo 4.

En suma, las perspectivas actuales permiten suponer que México verá su destino económico y político crecientemente ligado a la economía norteamericana y que las posibilidades de emprender un proyecto nacional de desarrollo autónomo, en el sentido de los objetivos originalmente plasmados en la Constitución del país, son reducidas. En cuanto a la integración latinoamericana, parece en verdad difícil que ésta se logre a partir de propuestas regionales globales, y los mecanismos para una colaboración económica ampliada tenderán a canalizarse por la vía bilateral entre los gobiernos y sobre la base de acuerdos sectoriales entre las industrias. Los acercamientos recientes entre Argentina, Brasil y Uruguay para establecer un mercado común entre sus países a mediano plazo, la iniciativa chileno-mexicana de suscribir un acuerdo bilateral de libre comercio y finalmente el acercamiento entre Colombia, Venezuela y México -quizás como una contrarespuesta al triángulo integracionista del Cono Sur- para intensificar las relaciones económicas así como la posibilidad de crear una "cuenca energética" que abarque la subregión caribeña y centroamericana, son todas ellas, acciones que permiten suponer la existencia de nuevos enfoques para las iniciativas de integración regional. La posición oficial de México ha sido la de no suscribirse a ningún bloque económico, sino tratar de participar de todos los mercados económicos, tratando de explotar su "ventajosa" posición geopolítica, que le coloca entre los tres polos dominantes de poder económico en el mundo -Norteamérica, Europa y la Cuenca del Pacífico- y Latinoamérica, como un centro natural de convergencia de los intercambios mundiales. Sin embargo, el proyecto de la Cuenca del Pacífico continúa siendo una posibilidad aún muy lejana y las relaciones económicas con la Comunidad Europea no dejan de ser débiles comparadas con las que se tienen con los Estados Unidos. La realidad inmediata de México está por consiguiente, atada al destino de América, con los Estados Unidos al Norte y Latinoamérica hacia el Sur; esto lo sabe perfectamente el gobierno mexicano. Durante la Conferencia sobre las Perspectivas Económicas de

América Latina en la Economía Mundial,<sup>61</sup> el Presidente Salinas se refirió a la dinámica del cambio mundial, afirmando que:

Ante este escenario complejo, los países de América Latina no pueden esperar a que los nuevos bloques concluyan sus arreglos para mirar hacia nuestro continente. Debe actuar y ver el cambio, no como una opción sino como un imperativo de supervivencia.<sup>62</sup>

El gran dilema será el convencer con hechos a esos países de que su política de puertas abiertas, o bien el desplazamiento hacia una convergencia subordinada de intereses con los Estados Unidos y el imprescindible apoyo de ese país para el éxito de su programa económico, podrán rendir sus frutos no únicamente a los intereses financieros y corporativos transnacionales y a reducidos sectores del capital nacional. Las tendencias actuales indican que, debido a las características intrínsecas del presente modelo de desarrollo, se reforzaran los lazos con el gran capital transnacional con las consecuentes repercusiones para las iniciativas de integración regional en Latinoamérica. Es altamente probable incluso, que si persiste la confluencia de intereses entre Washington y México, la influencia de este país en la región sea puesta al servicio de los procesos de transnacionalización. En principio, cualquier país latinoamericano que aspire a ingresar al sistema de libre comercio propuesto por el gobierno norteamericano, habrá de pasar primero por un programa condicionado de ajuste estructural como el implantado en México.

Las pretensiones de los Estados Unidos de convertir a México en una nueva "plataforma de lanzamiento" norteamericana para la proyección continental de sus intereses estratégicos y de seguridad nacional, a fin de responder al reclamo creciente de sus "aliados" por compartir la cuota de poder mundial que corresponde a sus paridades actuales, es un desenlace que no puede ser ignorado hoy en día.

---

61. *Excelsior*, 29 de mayo de 1990.

62. *Ibidem*.



América Latina en la Economía Mundial.<sup>61</sup> el Presidente Salinas se refirió a la dinámica del cambio mundial, afirmando que:

Ante este escenario complejo, los países de América Latina no pueden esperar a que los nuevos bloques concluyan sus arreglos para mirar hacia nuestro continente. Debe actuar y ver el cambio, no como una opción sino como un imperativo de supervivencia.<sup>62</sup>

El gran dilema será el convencer con hechos a esos países de que su política de puertas abiertas, o bien el desplazamiento hacia una convergencia subordinada de intereses con los Estados Unidos y el imprescindible apoyo de ese país para el éxito de su programa económico, podrán rendir sus frutos no únicamente a los intereses financieros y corporativos transnacionales y a reducidos sectores del capital nacional. Las tendencias actuales indican que, debido a las características intrínsecas del presente modelo de desarrollo, se reforzaran los lazos con el gran capital transnacional con las consecuentes repercusiones para las iniciativas de integración regional en Latinoamérica. Es altamente probable incluso, que si persiste la confluencia de intereses entre Washington y México, la influencia de este país en la región sea puesta al servicio de los procesos de transnacionalización. En principio, cualquier país latinoamericano que aspire a ingresar al sistema de libre comercio propuesto por el gobierno norteamericano, habrá de pasar primero por un programa condicionado de ajuste estructural como el implantado en México.

Las pretensiones de los Estados Unidos de convertir a México en una nueva "plataforma de lanzamiento" norteamericana para la proyección continental de sus intereses estratégicos y de seguridad nacional, a fin de responder al reclamo creciente de sus "aliados" por compartir la cuota de poder mundial que corresponde a sus paridades actuales, es un desenlace que no puede ser ignorado hoy en día.

---

61. *Excelsior*, 29 de mayo de 1990.

62. *Ibidem*.

## CONCLUSIONES

Podría concluirse esta investigación con un recuento de las tendencias políticas y económicas generadas por la crisis deudora y su evolución en Latinoamérica y México en dos niveles de análisis: a partir de las relaciones externas de la región en el contexto de los cambios globales del sistema internacional actual, y a partir de la reestructuración interna de sus economías y de los consecuentes efectos políticos y sociales. Evidentemente, ambos espacios se afectan y tienen repercusiones recíprocas de máxima importancia en su definición concreta y solo son diferenciables en cuanto niveles de análisis; ya se ha revisado el peso decisivo que la estructura monetaria de poder internacional en el contexto de las relaciones entre deudores y acreedores ha tenido sobre la reestructuración interna de las economías latinoamericanas, para la transferencia masiva de recursos fuera de la región y para el replanteamiento de las alianzas políticas internas entre el Estado mexicano y los distintos sectores de la economía. Igualmente, las condicionantes de política interna operando en cada país, así como las presiones de los sectores económicos que afectan la posición negociadora de los gobiernos frente al exterior, son algunos de los aspectos más notables que demuestran la profunda interacción entre ambos niveles, cuya imbricación se vuelve más compleja como resultado de la deuda externa y del tipo de medidas impulsadas para afrontarla.

En el plano de las relaciones económicas externas de los países latinoamericanos se puede constatar que como efecto directo del peso del endeudamiento externo sobre la economía doméstica, de los volúmenes de capital transferidos al exterior y del tipo de medidas contenidas en los programas de ajuste estructural, se ha producido una creciente influencia de las variables económicas e instrumentos institucionales externos operando dentro de cada país, resultando en una clara disminución en el proceso de integración regional, pero también en el grado de autonomía relativa para conducir aspectos críticos de la política económica por parte de los gobiernos deudores. Esta tendencia se ha acentuado con la intensificación de los procesos de apertura y

transnacionalización, expresados básicamente en una desviación sustancial de recursos hacia actividades diversas volcadas hacia el sector externo, que refuerzan y acrecientan la articulación de los circuitos de movilización de capital privado entre los grupos dominantes del capital nacional de esos países y los centros de poder económico y financiero internacionales, particularmente hacia los Estados Unidos.

Prueba de lo anterior, lo constituye el hecho de que a partir de la explosión de la crisis deudora, las economías latinoamericanas han alimentado a la norteamericana con recursos netos equivalentes a más de ocho Planes Marshall para la reconstrucción europea, es decir, más de 200 mil millones de dólares, además del volumen también considerable de capital fugado. Semejante drenaje de recursos indudablemente ha tenido un impacto decisivo en la caída del comercio y la inversión intraregionales, hasta un punto tal, que las condiciones objetivas necesarias para alcanzar un grado de integración económica relativamente avanzado en América Latina, de aquí al año 2000, son muy limitadas. Sobre todo si se incorpora al análisis la ausencia de una colaboración política ampliada, capaz de sacar ventajas importantes en áreas de interés común frente al exterior; la fragmentación negociadora en el manejo aislado de la deuda externa por parte de los países latinoamericanos constituye un ejemplo por demás claro de este problema que, en síntesis, se resume en una creciente integración de las economías latinoamericanas con los intereses corporativos y financieros transnacionales y en un debilitamiento de los procesos de integración hacia el interior de la región.

Desde la perspectiva norteamericana, sin embargo, la necesidad de una expansión económica interna de alrededor de 2.5% anual, simplemente para mantener el nivel del desempleo constante,<sup>1</sup> implica que para alcanzar una reducción en el déficit presupuestal a través de políticas restrictivas de gasto público, la compensación debe venir de un restablecimiento en la balanza

1. Bosworth, Barry. "La persistencia de desequilibrios macroeconómicos en la economía estadounidense y sus efectos en la economía mundial", en Glade y Luiselli. *La Economía de la Interdependencia: México y Estados Unidos*. México, FCE, 1989.

comercial, lo que finalmente podría redundar en mayores medidas proteccionistas para ciertos productos latinoamericanos de exportación hacia ese mercado. El enorme déficit presupuestal que sufre la economía estadounidense tampoco permite sembrar esperanzas en una derrama sustancial de inversión extranjera directa hacia la región. A diferencia del tipo de expansión transnacional japonés operando en las economías en desarrollo del Este y Sureste asiático, o de la sólida economía alemana respecto a Europa Central, el descenso en el poder económico relativo de los Estados Unidos, dificulta seriamente la posibilidad de impulsar proyectos amplios de inversión directa en el subcontinente. En apoyo a esta argumentación podría señalarse las presiones por parte de la Oficina Presupuestal del Congreso norteamericano, sobre todo a partir de la iniciativa de ley para balancear el presupuesto gubernamental (*Balanced Budget Act*) de 1988,<sup>2</sup> que apuntan hacia la instrumentación de políticas restrictivas de gasto federal y en la cuenta corriente para reducir el déficit de los Estados Unidos y que podrían afectar sensiblemente la capacidad de América Latina para generar el superávit requerido para pagar el interés sobre la deuda externa en los próximos años.

Al descenso drástico de recursos frescos hacia Latinoamérica durante la década pasada, parece sustituirse una estrategia que pone el acento en los programas de ajuste ortodoxo, como instrumento central para la reorientación hacia el exterior de sus economías; los esquemas de intercambio de deuda por activos es un mecanismo que facilita el proceso de transnacionalización, sin necesidad de aportar recursos frescos importantes. Cabe advertir que es sobre las líneas de ajuste interno, apertura externa, desregulación y reprivatización sistemática de las empresas estatales, que ha sido planteada la Iniciativa de las Américas lanzada por el presidente norteamericano George Bush. Sin embargo, se trata de una propuesta todavía en estado "embrionario", en extremo ambiciosa -la articulación de un gran mercado continental- y que aún no ha definido

---

2. Revisar Bosworth, op. cit.

claramente tanto el monto como el alcance de la contribución norteamericana, como socio mayor del proyecto.

Junto a las restricciones presupuestales de los Estados Unidos que afectan las proyecciones económicas de la región, puede señalarse además, que en las circunstancias actuales parece difícil que otros países, especialmente Japón y los miembros de la CEE, estén dispuestos a tolerar los déficits comerciales que deben existir para que América Latina pueda servir sus deudas con relativa puntualidad. Una forma de compensar lo anterior sería que los países superavitarios que gozan de altas tasas de ahorro doméstico, accedieran a transferir parte de ese superávit a las economías deudoras a fin de impulsar la inversión productiva. Sin embargo habría que advertir algunas dificultades básicas al respecto: primero, porque les resulta más seguro y rentable llevar a cabo estas inversiones en las economías desarrolladas, que como la de los Estados Unidos durante los últimos años, ha ofrecido mayores seguridades a las inversiones financieras y corporativas no solo europeas y japonesas; o bien, en aquellas economías en desarrollo con altos índices de crecimiento, con inflación reducida y con deudas externas en niveles prudentes, como las economías del Sureste asiático -con excepción de Filipinas cuya crisis estructural de liquidez es semejante a la de los países latinoamericanos- que se colocan como focos de inversión más atractivos para los planes de expansión de los bancos y las corporaciones transnacionales. En segundo lugar, y estrechamente ligado a lo anterior, los acontecimientos geopolíticos recientes que ha experimentado el sistema internacional indican un acentuamiento en la configuración de zonas diferenciadas de influencia económica, de tal suerte que los enormes recursos financieros de Alemania muestran una tendencia por impulsar la inversión y el crecimiento en los mercados inmediatos de Europa Oriental y la URSS, y por supuesto el interés prioritario y fundamental por consolidar el proceso de unificación alemana; en el caso de Japón, su poderío económico y tecnológico atrae crecientemente a las economías del Este y Sureste asiático, desde China hasta Australia, a su esfera de influencia económica, y en comparación con sus fuertes lazos económicos con los Estados Unidos, los mercados

latinoamericanos, como las cifras lo demuestran,<sup>3</sup> constituyen blancos de inversión secundarios para la asignación de recursos en función de ventajas comparativas. Ventajas que en el cálculo costo-beneficio de los inversionistas potenciales, también son definidas con base en los riesgos que conlleva la inestabilidad económica y política que prevalece en aquellos países donde la crisis ha exacerbado las tensiones sociales. Por lo tanto, podría llegar a plantearse incluso, que una respuesta satisfactoria a la sugerencia del gobierno de Bush en el sentido de involucrar a los capitales europeos y japonés en el financiamiento del proyecto para construir un gran mercado continental en América, parecería remota también debido a la propia dinámica competitiva entre los tres centros de poder económico dominantes del mundo.

Por otra parte, conforme se han ido ampliando los circuitos de movilización de capital de la región a partir de la apertura y la desregulación, vía servicio de la deuda externa, fugas de capital e inversiones corporativas de los capitales nacionales en el exterior fundamentalmente, los instrumentos a disposición de los gobiernos deudores para controlar esas transferencias se han debilitado considerablemente. La capacidad gubernamental para fomentar una expansión económica que implique el cumplimiento de ciertas metas del desarrollo interno por parte de los grupos capitalistas tanto locales como externos, y que contemple una protección efectiva sobre aquellas industrias y recursos estratégicos que parecerían claves para la consecución de un desarrollo autónomo, ha sido disminuida considerablemente en la medida en que los recursos colocados en el exterior y fuera del alcance de los mecanismos institucionales de regulación, imposibilitan una planeación económica concebida internamente. Este parece ser el punto central que explica la vulnerabilidad negociadora en que han incurrido varios gobiernos a lo largo del continente: regimenes electos como el de Pérez en Venezuela o Menem en Argentina, que subieron al poder proponiendo programas económicos con alto contenido social, basados en políticas redistributivas del ingreso y de aliento al mercado interno, rápidamente

---

3. Ver capítulo cinco.

se vieron rebasados por las fuertes presiones provenientes de los grupos más poderosos del capital privado nacional y de la comunidad financiera internacional, lo que en última instancia les ha orillado a aceptar las tesis neoliberales de mercado y la implantación de programas de ajuste de corte fondomonetarista como la "única alternativa" para afrontar la aguda crisis prevaleciente.

Esta situación se explica en parte, como en el caso de México, debido a que el desgaste económico y político sufrido en la pasada década y que corre paralelo a la instrumentación misma de las políticas de ajuste, ha dificultado enormemente la posibilidad de definir el interés nacional en función de un consenso político interno amplio entre todos los sectores, para resistir con éxito el embate de los procesos de transnacionalización económica. Es decir, ya no parecen existir, como en la década de los años 70's, condiciones plausibles para impulsar un proyecto de desarrollo basado en los recursos propios e independiente del capital transnacional. En un primer momento, la acumulación excesiva e imprudente de pasivos con el exterior para financiar, en sustitución del ahorro doméstico, no solo la inversión local sino también el mismo déficit público, y después, al privilegiar el servicio de la deuda externa por encima de las necesidades locales de inversión productiva, los gobiernos latinoamericanos, en un contexto de aislamiento político que ha impedido articular su interés colectivo frente al exterior, han reducido tanto su capacidad de respuesta a las demandas internas de desarrollo y bienestar de la población, como su grado de independencia para impulsar proyectos del desarrollo definidos en términos de las necesidades y los intereses nacionales de sus respectivos países.

En el caso de México, el dilema del desarrollo nacional inmediato radica precisamente en que el programa económico del presente régimen deposita grandes esperanzas en un repunte sostenido de la inversión privada tanto nacional como externa, mediante una política económica favorecedora del capital, pero cuya respuesta ha sido ciertamente pobre en términos del volumen de inversión neta registrado hasta ahora; éste ha sido incompatible con las necesidades de creación de empleos, de expansión de la industria nacional y

finalmente de crecimiento del PIB. Si se atiende al bajo nivel registrado en la inversión privada y al incipiente retorno del capital fugado durante los últimos años, la perspectiva de un crecimiento significativo del mercado doméstico también enfrenta serios retos a corto plazo, puesto que los sectores más favorecidos por los flujos de capital registrados son aquellos orientados al mercado externo. Como se examina en el segundo capítulo, la inversión extranjera directa en México en 1989 sufrió un descenso respecto a los índices de 1988 y dado que el 90% de estos recursos se han concentrado en el sector manufacturero y de servicios, los aproximadamente 2.000 millones de dólares registrados entonces han resultado en un aporte limitado al desarrollo de la infraestructura productiva nacional. Se puede argumentar que ese flujo limitado de recursos obedeció a la espera de la conclusión del último acuerdo de reestructuración de la deuda externa, sin embargo, una vez finalizadas las negociaciones con los bancos privados, aún no existen señales claras de un restablecimiento significativo del deterioro sufrido durante los últimos años en la planta productiva del país. De hecho, el interés de los inversionistas se ha centrado básicamente en la reapertura de los swaps, programa por demás atractivo en los planes de expansión de las empresas transnacionales, pero cuya contribución al cambio estructural del aparato productivo nacional presenta serias dudas, en tanto que supone la transferencia de activos ya establecidos o en operación, y no una derrama de recursos frescos de inversión. No obstante esto, los bajos índices de inversión registrados hacen válido suponer que los intercambios de deuda por inversión jugarán un papel destacado entre las distintas modalidades de inversión extranjera en México, lo que finalmente apunta hacia la intensificación del proceso de transnacionalización de la economía.

El desequilibrio estructural a largo plazo entre los ingresos y los gastos gubernamentales de los Estados Unidos, aunado a los indicadores recesivos más recientes como el incremento de los precios del petróleo a raíz de la crisis en el Golfo Pérsico, podrían alterar el desarrollo de las variables económicas que permiten aventurar una aproximación sobre las perspectivas inmediatas del crecimiento económico de México. Si bien es cierto que el incremento en el



precio de este energético tiene efectos directos sobre el nivel de los ingresos nacionales, también es posible que genere un impacto inflacionario sobre el precio de los productos norteamericanos de exportación. Dado que la importación de bienes intermedios y de capital ocupa un porcentaje cercano al 80% de las compras a los Estados Unidos,<sup>4</sup> el balance final de la cuenta corriente podría alertar rápidamente acerca de los altos riesgos que implica basar el crecimiento en los ingresos petroleros. Otro efecto que como resultado de la crisis del Golfo Pérsico sería importante tomar en cuenta en las perspectivas económicas de México a mediano plazo, lo constituiría un probable incremento en las tasas de interés internacionales, debido a las obvias repercusiones que tendrían sobre la proporción del servicio de la deuda externa respecto al PIB en los próximos años.

Desde un punto de vista estratégico, conviene advertir que para los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos, el gozar de una fuente confiable de suministro de petróleo ha sido un objetivo fundamental durante muchos años. La crisis energética de 1990 podría intensificar el fuerte interés estratégico que presentan para los Estados Unidos las vastas reservas petroleras de México. Si se toma en cuenta que la condicionalidad externa impuesta al país ha roto ya con algunas restricciones clave para la penetración externa en ese sector estratégico, la posibilidad de una presencia importante de las corporaciones norteamericanas en las áreas de exploración, explotación y comercialización del petróleo mexicano en los próximos años no debería subestimarse.

En cuanto a las relaciones comerciales del país, que constituyen la piedra angular del proyecto aperturista del gobierno de Salinas, la incertidumbre que enfrenta el acceso de los productos mexicanos de exportación hacia el mercado norteamericano como resultado del acentuamiento en las tendencias recesionistas de esa economía, tiende a reforzar aún más el interés de aquel por suscribir lo antes posible el Acuerdo de Libre Comercio que se ha venido planteando entre ambos países, a fin de garantizar un nivel adecuado de los

---

4. *Excelsior*, 29 de marzo de 1990, p. 10

ingresos por exportaciones. De otro modo, los recursos financieros requeridos para compensar el limitado acuerdo de reducción de deuda, podrían resultar insuficientes para afrontar simultáneamente los compromisos futuros con la banca extranjera y las necesidades internas de crecimiento del aparato productivo del país.

La creciente dependencia gubernamental del financiamiento privado para impulsar el crecimiento en el subcontinente, incide desde luego en las posiciones políticas de los gobiernos latinoamericanos hacia la deuda: esto hace de la formación de una coalición política de deudores en la región una posibilidad muy remota en la coyuntura actual; la implantación sistemática de proyectos neoliberales en la gran mayoría de esos países aleja progresivamente esa opción, convirtiéndola en objeto de especulación acerca de lo que eventualmente pudo haber ocurrido de haberse concretado una alianza de deudores en las coyunturas críticas de 1982 y 1987, cuando se produjeron las suspensiones de pagos de los países más poderosos de la región, México y Brasil respectivamente, y en 1984 en el contexto del Consenso de Cartagena. El papel de México ha sido clave en este proceso, puesto que su estrategia hacia la deuda externa se ha llegado a presentar con relativo éxito por parte de la comunidad financiera como el "paradigma" a emular por los otros deudores de la región, desacreditando así cualquier iniciativa que plantee una posición común frente a la banca transnacional. De ahí que como resultado tanto del debilitamiento de las condiciones objetivas para llevar a cabo con efectividad las iniciativas regionales de integración, como de la amplificación de los circuitos de movilización de capital fuera de la región, el papel de México como pionero en la restructuración general de su economía junto a su posición geopolítica particular, le conviertan, a partir del acercamiento político-económico con los Estados Unidos, en la plataforma ideal para la proyección continental norteamericana en su interés por construir un gran mercado unificado bajo lineamientos definidos más por la lógica de expansión de la corporación transnacional que por las necesidades de desarrollo económico de las sociedades latinoamericanas. La pregunta que surge inevitable como el gran reto de la década de los '90 para América Latina,

se refiere entonces a si una intensificación del proceso de transnacionalización económica en la región, ofrece perspectivas plausibles de mejoramiento en las condiciones generales de la producción industrial, el empleo y el ingreso, y en general en el bienestar de la población, o por el contrario, recrudescerá los males que caracterizaron a la década pasada.

El problema de la deuda externa agrava la situación a mediano plazo, puesto que el beneficio económico real del último acuerdo de restructuración, reside más en la ampliación de los vencimientos que en los efectos directos de la reducción. Es decir, de no producirse una expansión económica sostenida en los próximos años que permita reducir la proporción de la deuda y su servicio respecto al PIB, el peso del servicio, una vez agotado el periodo que se extiende hasta 1994 en que las erogaciones por ese concepto se lograron reducir, nuevamente constituirá una carga insostenible sobre el ahorro doméstico y la formación neta de capital del país. Esto confirmaría la opinión acerca del alcance limitado de la reducción de deuda obtenida en 1990, lo que echaría por tierra las declaraciones oficiales en el sentido de que por fin se ha eliminado en forma definitiva el problema del sobreendeudamiento; la necesidad de acceder a un nuevo acuerdo de restructuración en los próximos años es una perspectiva que no causaría sorpresa alguna.

De cualquier forma, la situación prevaleciente permite suponer que el gobierno mexicano continuará sus esfuerzos por ganar el acceso tanto a las inversiones como al mercado de exportación norteamericano, intensificando para esto la política de apertura y desregulación. Desde el punto de vista de su posición política interna actual, revertir esa estrategia estaría descartado en virtud del descrédito que le acarrearía un cuestionamiento acerca de la seriedad y continuidad de sus reformas estructurales por parte de los inversionistas potenciales del país. Sin embargo, de no producirse una respuesta satisfactoria de esos inversionistas, especialmente del gran capital privado nacional, beneficiario directo de la reprivatización de la banca, las demandas internas de empleo y crecimiento económico podrían forzar una reconsideración general acerca de la conveniencia en persistir una política macroeconómica que, además

de no ser correspondida con inversiones productivas por aquellos sectores a los que beneficia directamente, ha reducido tanto el control del gobierno sobre la conducción de la política económica, como su grado de legitimidad política frente a los sectores más amplios de la población. Al respecto, resulta significativo el que Miguel de la Madrid, expresidente de México e iniciador del nuevo proyecto neoliberal, declarara en marzo de 1990 que no se le podía tener una fe ciega al mercado, a la iniciativa privada y a los empresarios en cuanto a distribución de la riqueza y a la justicia social.<sup>5</sup> En este sentido, importa recordar el hecho de que la crisis económica ha generado un desgaste en las bases de apoyo político del régimen y en los instrumentos institucionales disponibles para canalizar el descontento social; el divorcio entre las bases trabajadoras y las cúpulas dirigentes puede no ser neutralizado tan solo con paliativos marginales de asistencia social como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo concepto parece más uno de caridad que de integración efectiva del conjunto de la sociedad al cambio estructural de la economía. El hecho de que el concepto de "modernidad" que se ha imprimido al discurso económico no toque la esfera política, en el sentido de una auténtica apertura democrática, pone de relieve las enormes dificultades que enfrenta el gobierno para incorporar a los sectores más amplios de la sociedad dentro del proyecto neoliberal actual.

Para los Estados Unidos, el deterioro económico de México quizá sea más riesgoso en términos políticos que económicos. El hecho de que la economía norteamericana haya gozado de una expansión económica sostenida durante la década pasada, coincidiendo con la profunda recesión que reportó un crecimiento promedio cercano a cero del PNB en México durante el mismo periodo, no apoya el argumento de que una crisis económica en México puede causar serias perturbaciones a la economía norteamericana, salvo un posible incremento en la ola de inmigrantes ilegales hacia los Estados Unidos, el tamaño de aquella puede absorber en términos generales el impacto resultante de una disminución comercial con su vecino. El riesgo mayor que enfrentarían los

---

5. INEGI, con datos de SPP, SHCP, BANXICO.

Estados Unidos, sería en todo caso la posibilidad de que ese deterioro económico obligara al gobierno mexicano a replantear su estrategia hacia fórmulas más nacionalistas de desarrollo económico. Aunque se podría concluir que para los intereses estadounidenses en México resulta peligroso el permitir una agudización mayor de los factores que tienden a precipitar una crisis política, y que eventualmente pueden resultar en cambios que atenten desfavorablemente contra el modelo económico que mejor responde a sus intereses hemisféricos, no existen indicadores que permitan suponer un cambio básico en aquellas políticas que tienden a agudizar las tensiones sociales. De momento, la opinión que parece prevalecer en los círculos gobernantes de los Estados Unidos es que, dada la profunda dependencia de asistencia norteamericana para el éxito de las reformas económicas impulsadas en México, así como la vulnerabilidad negociadora en que ha incurrido este gobierno en virtud de los compromisos de ajuste estructural asumidos frente a la comunidad financiera internacional, un bajo índice de crecimiento en la inversión productiva, por el contrario, no dejaría de abrir oportunidades atractivas para la adquisición de activos rentables del Estado mexicano a las corporaciones estadounidenses. Esto, bajo la seguridad de que el gobierno estaría más dispuesto a otorgar concesiones adicionales en materia de inversión extranjera directa, que adoptar un cambio de rumbo significativo en la política económica, esta última opción, sobra decirlo, equivaldría a admitir que los sacrificios económicos de los últimos diez años han sido en vano y que esa política ha probado ser ineficaz para responder a las necesidades del desarrollo nacional. Como ya se explicó, no debe descuidarse el hecho de que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos estarán dispuestos a incurrir en políticas económicas que resultan altamente impopulares, con la expectativa de alcanzar una recuperación económica a mediano plazo que les permita remontar el deterioro de sus bases de apoyo político. Cabe señalar, sin embargo, que en aquellos casos en que el impacto social de la crisis es ya demasiado profundo, la posibilidad de instrumentar severos programas de ajuste sin causar mayores perturbaciones políticas y sociales, se reduce considerablemente. Esto nos lleva a plantear un cuestionamiento clave para el

futuro de la democracia en México y en América Latina y que consiste en el siguiente problema: de intensificarse la estratificación social y el malestar popular por efecto de una política que tiende a concentrar la riqueza en aquellos grupos cada vez más reducidos del capital nacional vinculados a los circuitos transnacionales de capital, y que margina del proceso de desarrollo a las capas más amplias de la población, las salidas a esas fracturas políticas y sociales se darán, bien por un proceso de apertura política que contemple la utilización de las vías institucionales y constitucionales para resolver las diferencias entre los sectores de la economía, o por el contrario, se producirá una agudización de los instrumentos represivos al servicio del Estado para suprimir ese descontento, abriendo así un nuevo capítulo de autoritarismo que niegue la posibilidad de acceder a estadios superiores de convivencia democrática en América Latina.

La crisis de la deuda externa latinoamericana y especialmente los procesos de restructuración de ésta, entranan la consideración de factores políticos fundamentales que no resisten una cuantificación económica puesto que se refieren fundamentalmente a cuestiones de política de poder y de formación de coaliciones entre los actores involucrados. Por lo tanto, resultaría sencillamente imposible el intentar ajustar a proyecciones económicas, aspectos críticos que sin embargo continuarán afectando profundamente el desenvolvimiento de las negociaciones así como la adopción de políticas económicas condicionadas externamente; problemas como la política disuasiva de sanciones y beneficios diferenciales que ha impactado profundamente las estrategias de negociación de los gobiernos deudores; los mecanismos de coerción económica como el control de los flujos financieros y de tecnología en el sistema internacional; o bien, el grado de organización entre los acreedores y el establecimiento de mecanismos de consulta e información, acciones que en última instancia les ha reportado ganancias estratégicas en el proceso de negociación, constituyen asuntos que no se pueden omitir al explicar el carácter político de la deuda externa y que sin embargo trascienden la utilización de metodologías confiables de cuantificación numérica. No hace falta un análisis monetarista de balanza de pagos para demostrar que el establecimiento de una estructura monetaria

institucional rígida, que permite transferir la carga del ajuste a las economías deudoras, es el resultado no de la supremacía de una concepción de política económica sobre otra, sino de prácticas ancestrales de política de poder, de agrupaciones sociales e institucionales en torno a coaliciones que permiten la consecución de unos intereses sobre otros más débiles. Constituiría un grave error en consecuencia, el desestimar el hecho de que el establecimiento de alianzas a lo largo de la crisis, además de haber implantado un carácter fundamentalmente político al proceso, suprimió la incuestionable lógica de mercado de aceptar pérdidas para los bancos; aprovechando la asistencia del FMI y del Banco Mundial y el apoyo de sus gobiernos para reprogramar deudas pendientes en forma conjunta, los bancos han podido evadir los efectos del ajuste, lo cual pone de relieve desde la irrupción de la crisis los beneficios directos de seguir una política concertada, trascendiendo el plano estrictamente económico y financiero del problema.

Una de las conclusiones que podría rescatarse de esta investigación es que, ante la imposibilidad del cobro, la deuda se ha transformado en un poderoso instrumento de coerción político-económica, utilizado por las instituciones financieras multilaterales y los grandes bancos acreedores, para expandir sus operaciones internacionales mediante la articulación del control del capital financiero internacional con las operaciones corporativas de las transnacionales a través de los programas de ajuste estructural. Los bajos índices registrados de inversión extranjera directa en Latinoamérica durante los últimos años, no deben oscurecer el hecho central de que la deuda externa ha generado condiciones propicias para los procesos de transnacionalización económica en la región, inhibiendo al mismo tiempo la efectividad de las iniciativas regionales de integración. Tampoco se debe perder de vista que el cambio general en la orientación de la política económica en cuestiones relativas a la apertura comercial, la desregulación de la ley de inversiones extranjeras y de áreas consideradas hasta hace poco como estratégicas por el Estado, son consecuencia directa de los candados atados a los acuerdos de reestructuración en el marco de las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial.

Si se toma en cuenta que la intervención de ambas instituciones en los procesos de restructuración, más que enfocar sus objetivos hacia la eliminación efectiva de la crisis estructural de liquidez de los países deudores, concentra sus esfuerzos básicamente en conseguir en lo económico y mediante profundos ajustes de las economías deudoras el retorno de préstamos e intereses de los bancos comerciales, así como la apertura de sus economías a la penetración transnacional, en tanto que políticamente busca prevenir una convergencia negociadora entre aquellos bajo el esquema de negociación caso por caso, las perspectivas de recuperación económica en la región no parecerían ser mejores de lo que fueron durante los años '80. Si se enfoca a los aspectos empíricos del problema, tales como la estimación de los requerimientos mínimos de capital para alanzar la recuperación, los recursos disponibles probables y por qué medios y bajo qué términos se darán, no puede afirmarse que el fenómeno del endeudamiento latinoamericano camine hacia una solución clara. Sobre todo si se incorporan al análisis otras dificultades macroeconómicas como probables incrementos en las tasas de interés, deterioro de los términos de intercambio, proteccionismo, fugas de capital, recesión en las economías industrializadas, etc., puede concluirse que el sustento para una recuperación económica efectiva y a largo plazo sobre la base de políticas ortodoxas de ajuste es sumamente frágil. México, país donde las instituciones que representan el orden monetario internacional consideran que el ajuste estructural y la "disciplina monetaria" ha abierto perspectivas claras para un desarrollo sobre bases firmes, constituye un ejemplo significativo acerca de los altos riesgos que implica el sujetar las perspectivas del desarrollo al comportamiento incierto de la cuenta corriente y de los flujos de inversión extranjera directa; la descapitalización sufrida en la década pasada, se debe reconocer, ha dejado al gobierno sin recursos propios para impulsar el crecimiento económico del país con un grado suficiente de autonomía.

El hecho de que el esquema caso por caso como condición obligada para toda negociación, haya ido más allá de una mera conveniencia técnica para convertirse en un esfuerzo permanente y sistemático por enterrar cualquier



iniciativa de concertación regional entre los deudores, y que la posibilidad de una coalición entre éstos sea lo que el Norte ha considerado como lo más amenazante para sus intereses en relación a la deuda externa, no hace sino evidenciar la capacidad potencial que tienen los países deudores para, actuando colectivamente, modificar a su favor los términos del servicio de la deuda. Si los gobiernos latinoamericanos no son capaces de superar el "paradigma" institucional de negociación caso por caso, mismo que establece los límites máximos dentro de los cuales se inscriben los intereses de los bancos y permite sostener la balcanización de los países deudores, éstos verán irremediablemente subordinados sus intereses a los de sus acreedores.

Por lo explorado en este trabajo, resultaría ingenuo en verdad, proponer que la banca internacional cambiará de actitud aceptando cualquier propuesta latinoamericana que intente cambiar sus posiciones de privilegio en las negociaciones de deuda externa. Si se deja de lado la posibilidad de que la deuda externa sea reducida considerablemente por efecto de una intensificación a gran escala de los procesos de transferencia de activos nacionales al control extranjero, una solución definitiva al problema de la deuda que contemple además la necesidad de un desarrollo independiente y soberano -no autárquico- para la región, no podrá encontrarse en forma aislada. Sin embargo, si uno pondera objetivamente el peso de los factores en juego, debe concluir que la posibilidad de alcanzar un acuerdo político regional para afrontar colectivamente la solución a la deuda, es muy remota. No obstante esto, las economías industrializadas habrán de convencerse cada vez más de que sus intereses comerciales y corporativos a largo plazo en Latinoamérica, se encuentran ineludiblemente ligados a la necesidad de una recuperación económica general en la región. El desequilibrio de fuerzas de negociación prevaleciente sugiere de cualquier forma, que toda fórmula de alivio a la deuda partirá de iniciativas que beneficien directamente a los intereses de los acreedores. La experiencia reciente de los programas condicionados de ajuste estructural demuestra que los esquemas de reducción como el impulsado en México, son respuesta a una estrategia de diversificación de las inversiones financiero-corporativas de los

bancos acreedores a fin de reducir los riesgos que implica toda situación virtual de insolvencia por parte de un deudor.

Finalmente, como se ha reiterado ya, el alcance internacional del problema es tal, que solo es posible plantear una solución razonable y justa a partir de un diálogo político al más alto nivel entre los gobiernos deudores, los gobiernos de los países desarrollados y los bancos. Diálogo que proponga la instrumentación de una estrategia de carácter global y que entrañe una distribución equitativa de los costos para eliminar el fenómeno del sobreendeudamiento. El capítulo cinco intenta demostrar que sí es posible encontrar una salida viable a la crisis, mediante acuerdos globales que hagan gravitar el costo del ajuste sobre el conjunto de la economía mundial. Sobre todo porque los gobiernos acreedores tienen en sus manos el poder y la capacidad para ampliar los mercados de exportación del mundo en desarrollo y para influir en la actitud de la banca privada internacional, tanto para encontrar mecanismos que alivien el monto y contribuyan a reducir el impacto de las reducciones de deuda, como para alentar mediante modificaciones fiscales y monetarias un retorno del capital fugado de la región.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

### LIBROS

- Aufrecht, Hans, *The International Monetary Fund; Legal Bases, Structure, Functions*, Nueva York, 1964.
- Barnet, Richard J., *Global Reach. The Power of Multinational Corporations*, New York, Simon and Schuster, 1974.
- Biggs, Gonzalo, *La Crisis de la Deuda Latinoamericana frente a sus Precedentes Históricos*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1987.
- Bouchet, Michel H. *The Political Economy of International Debt*, New York, Quorum Books, 1987.
- Bradford, Colin, "East Asian 'Models'. Myths and Lessons", en *Development Strategies Reconsidered*, John Lewis & Kallag eds. New Brunswick, 1986.
- Bosworth, Barry, "La persistencia de desequilibrios macroeconómicos en la economía estadounidense y sus efectos en la economía mundial", en Glade y Luiselli, *La Economía de la Interdependencia: México y Estados Unidos*, México, FCE, 1989.
- Buira, Ariel, "La deuda externa y el financiamiento por medio del mercado de capital a los países en desarrollo", en Wionczek, M. *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*, México, FCE, 1987.
- Chabat, Jorge, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en *La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unidos*, Green y Smith, coord. México, FCE, 1989.
- Claudon, Michael p. *Word Debt Crisis, International Lending on Trial*, E.U., Ballinger Publishing Co. 1986.
- Cline, William R., *International Debt and the Stability of the World Economy*, Washington, D.C., Institute of International Economics, 1983.
- Devlin, Robert, "Deuda externa vs. Desarrollo Económico: La América Latina en la Encrucijada", en *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*, comp. Wionczek, M. México, FCE, 1987.
- Fajnzylber, Fernando, *La industrialización Trunca en la América Latina*, México, Ed. Nueva Imagen, 1985.
- Ferrer, Aldo, "Después de la asamblea del BIRF y el FMI en Seúl", en *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*, Wionczek M., comp. México, FCE, 1987.

- Ferrer, Aldo, "Deuda, soberanía y democracia en América Latina", en *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, comp. Luciano Tomassini, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. 1984.
- Ferrer, Aldo, "Self-reliance for self-determination: the challenge of Latin American foreign debt", en Altaf Gauhar, *Regional Integration: The Latin American Experience*, Boulder, Co., Westview Press, 1985.
- Fortín, Carlos "Perspectivas políticas de la deuda latinoamericana", en Griffith-Jones, et. al. *Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en la América Latina*, México, FCE, 1988.
- Furtado, Celso. "Crisis y transformación de la economía mundial: Desafíos y opciones", en *La Crisis de la Deuda Externa en la América Latina*, comp. Wionczek, Miguel, México. Fondo de Cultura Económica, 1987. p.49
- Griffith-Jones, Stephany. et.al. *Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Groennings, Kelley, Leiserson, et.al. *The Study of Coalition Behavior*, E.U., Holt, Reinhart and Wiston Inc. 1970.
- Guillén, Arturo, et. al. *La Deuda Externa, grillete de la nación*. México, ed. Nuestro Tiempo, 1989. p.44.
- Kahler, Miles, "Explaining the Debt Crisis", en *The Politics of International Debt*, E.U., Cornell University Press, 1987.
- Kaletsky, Anatole, *Los Costos de la Moratoria*, México, Ed. Grijalvo, 1987.
- Kaufman, Robert R. "Democratic and authoritarian responses to the debt issue: Argentina, Brazil, Mexico". *The Politics of International Debt*, Miles Kahler, et.al., New York, Cornell University Press, 1986.
- Kelley, E.W. et. al., *The Study of Coalition Behavior*, E.U., Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1970.
- Kennedy, Paul, *Auge y Caída de las Grandes Potencias*. Barcelona, Plaza y Janes Eds., 1989.
- Lessard & Williamson, *Capital Flight and Third World Debt*, Washington. D. C., Institute for International Economics, 1987.
- Macesich, George, *The International Monetary Economy and the Third World*, New York, Praeger, 1979. pp. 167-183
- Miller, Morris *Coping is not Enough, The International Debt Crisis and the Roles of the World Bank and International Monetary Fund*, E.U., Dow Jones-Irwin, 1986.

- Mintz y Schwartz, *The Power Structure of American Business*, The University of Chicago Press, 1985.
- Ocampo, José Antonio, "Financial aspects of intra-regional trade in Latin America", en Altaf Gauhar, *Regional Integration: The Latin American Experience*, Boulder, Co., Westview Press, 1985.
- O'Donnell, Guillermo, "¿Por qué Nuestros Gobiernos No Hacen lo Obvio?", *La Crisis de la Deuda Externa Latinoamericana*, Wionczek, Miguel, comp. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Petras, James. et. al., *Latin America, Bankers, Generals and the Struggle for Social Justice*, E.U., Rowman & Littlefield, 1986
- Rodríguez F., Miguel Angel, "Consequences of Capital Flight for Latin American Debtor Countries", en Lessard & Williamson, *Capital Flight and Third World Debt*, Washington, Institute for International Economics, 1987.
- Somavía, Juan, "Political cooperation, border disputes and democracy" en Altaf Gauhar, *Regional Integration. The Latin American Experience*, Boulder, Co., Westview Press, 1985.
- Sunkel, Osvaldo, "Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional", en *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, comp. Tomassini, Luciano, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, p.83
- Tomassini, Luciano, "The disintegration of the integration process: towards new forms of regional cooperation", en Altaf Gauhar, *Regional Integration: The Latin American Experience*, Boulder, Co., Westview Press, 1985.
- Trichet, J.C., "Official Debt Restructuring" en *External Debt Management*, ed. Mehran [Washington, D.C.; FMI, 1985]
- Tussie, Diana, "La coordinación de los deudores latinoamericanos: Cual es la lógica de su accionar?", en Griffith-Jones, *Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en la América Latina*, México, FCE, 1988.
- Vidal, Gregorio, "La deuda externa y el proceso de centralización y desvalorización del capital", en Guillén A., *La Deuda Externa, grillete de la nación*. Mexico, Ed. Nuestro Tiempo, 1989.
- Lessard & Williamson, *Capital Flight and Third World Debt*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1987, cap.3.
- Walter, Ingo, *Secret Money: The World of International Financial Secrecy*, E.U., Lexington Books, 1985.

Walter, Ingo. "The Mechanisms of Capital Flight", en Lessard & Williamson, *Capital Flight and Third World Debt*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1987.

Wellons, Philip A. "International debt: the behavior of banks in a politicized environment" en Kahler, *The Politics of International Debt*, E.U., Cornell University Press, 1987.

## REVISTAS

Abella Armengol, Gloria, "La Condicionalidad del Fondo Monetario Internacional: la legitimidad de la postura del Fondo ante el endeudamiento de los pases subdesarrollados", *Revista de Relaciones Internacionales*, México, UNAM, núm.45, mayo-agosto de 1989.

CEPAL, *Panorama económico de América Latina 1989*, p.8.

Comercio Exterior, febrero de 1990, p.161-163.

Cypher, James. "El Banco Mundial y el endeudamiento apalancado", *Momento Económico*, núm. 47, septiembre-octubre de 1989.

Dornbusch, Rudiger, "EL problema de la deuda: algunas soluciones", en *Estudios Económicos*, vol.2, num.2, julio-diciembre de 1987, El Colegio de México.

Ffrench-Davis, Ricardo, "Latin American Debt: debtor-creditor relations". *Third World Quarterly*, octubre de 1987.

*Financial Times* de Londres, enero 28, 1986.

Frieden, Jeffrey A. "The Brazilian Borrowing Experience", *Latin American Research Review*, vol. XXII, núm.1, 1987.

"Hidden Boom in Brazil", *South*, octubre de 1989.

"Home truths about capital". *South*, abril de 1989, p.18.

*Journal of Commerce*. 10 de mayo de 1989.

Khan & Ul Haque, "Capital Flight from Developing Countries", *Finance & Development*, marzo de 1987.

Martínez, Osvaldo, "Deuda externa y capital extranjero: el origen de la crisis", en *Problemas del Desarrollo*, vol. XXI, núm. 80, enero-marzo de 1990, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

"Money on the Wing", *Mexico Journal*, vol.2, num. 48, 11 de septiembre de 1989

Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*, febrero de 1986.

O'Donell, Guillermo, "Brazil's failure: What future for debtors' cartels?", *Third World Quarterly*, octubre de 1987.

*Proceso*, 12 de febrero de 1990, pp.30-32 y 35-37. *Proceso*, 31 de julio de 1989, p.12.

*Proceso*, 25 de septiembre de 1989, p.31.

*Proceso*, 25 de septiembre de 1989, p.32.

Reding, Andrew, "Mexico at a crossroads: the 1988 election and beyond". *World Policy Journal*, vol.V, num.4 fall 1988.

Saxe Fernández, John, "Deuda externa y desnacionalización integral", en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXIV, núm. 134, octubre-diciembre de 1988.

*South*, junio de 1990

*South*, diciembre de 1988, p.15.

*South*, enero de 1989, p.10.

*South*, enero de 1990, p.13.

*South*, abril de 1990, p.14.

*South*, diciembre de 1989, pp.36-37.

Stewart, Frances, "Money and South-South cooperation" en *Third World Quarterly*, octubre de 1987, pp.1184-1204.

Stuart Olson, Richard, "Economic Coercion in World Politics", *World Politics*, vol. XXXI, núm.4, julio de 1979, p.477.

"Sounding the Alarm", *Time*, 9 de enero de 1989.

*The Economist*, 30 de septiembre de 1989, p.82.

*Time*, 31 de julio de 1989

*World Economic Outlook*, FMI, abril de 1985.

*World Economic Outlook*, FMI, abril de 1986.

Wriston B. Walter, "Banks Confound Doomsayers in World Adjustment Process", en *Comercio Exterior*, México, vol. 35, núm.2, febrero de 1985, p. 121.

## OTRAS PUBLICACIONES

"América Latina y el Caribe en la Economía Mundial", *Estudios e informes de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1987.

Budhoo, Davidson, "Letter of Resignation from the Staff of the International Monetary Fund", 18 de mayo de 1988.

CEPAL, informe anual 1987.

CEPAL, Informe preliminar de 1989.

Covenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional.

Cypher, James M. "The Crisis and the Restructuring of Capitalism in the Periphery", *Research in Political Economy*, mimeog. California State University, 1988

"Deuda Externa" mimeog., Centro de Estudios Estratégicos. Relación México-Estados Unidos para la Convivencia Democrática

FMI, "Recent Development in External Debt Restructuring", *Occasional Papers*, núm. 40, octubre de 1988.

Gold, Joseph, "Condicionalidad", Fondo Monetario Internacional, Serie Folletos, núm. 31-S, 1979.

Informe del Grupo de Veinticuatro, *Boletín del FMI*, 17 agosto de 1987.

Saxe Fernández, John, et al. "Crisis y estancamiento industrial en México", mimeog. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1990.



SHCP. "Deuda Externa", *Cuadernos de Renovación Nacional*, México, FCE, 1988.

Suiza en cifras, Ed. 1990. Unión de Bancos Suizos, con datos de la OCDE y del FMI.

World Bank, *Industrial Loan (México)*, mayo 12, 1989.

*World Economic Outlook*, Fondo Monetario Internacional en Furtado, op. cit., p.46

## PERIODICOS

*El Día.*

*El Financiero.*

*Excelsior*

*La Jornada*