

LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA COMO UNA FORMA DEL CONFLICTO

LEÓN BENDESKY

I

Sabemos que la deuda externa es un grave obstáculo para el desenvolvimiento de las economías de América Latina; que mantener su servicio ha conducido a un severo ajuste de las cuentas externas, acarreado la caída de la tasa de crecimiento del producto, un mayor desempleo y un aumento de la concentración de la propiedad y del ingreso. En fin, que su impacto ha provocado la "pérdida de una década de desarrollo". La deuda genera grandes fricciones internas, la inestabilidad financiera existente amplifica las presiones sobre las balanzas de pagos, se desquician las expectativas ante las dificultades para instrumentar las políticas de tasa de interés y tipo de cambio. La inversión privada se desploma y se entorpece la gestión del déficit fiscal. Se compromete una parte importante de los recursos generados que se destina al pago de los intereses y se crea una confrontación con los acreedores externos. Además, se tensan las estructuras políticas y aumentan las presiones provenientes de diversos sectores.

Uno de los retos es distinguir las cuestiones específicas que abarca el actual fenómeno del endeudamiento externo. No intentaré, por supuesto, hacer frente a este reto en toda su complejidad (que, tal vez, no alcancemos siquiera a discernir), pretendo, tan sólo, sugerir algunas reflexiones que surgen del análisis de los procesos de la renegociación de la deuda y de algunos de los desarrollos recientes.

II

El terreno está demarcado desde 1982. Las relaciones entre deudores y acreedores se tornan conflictivas cuando sobrevienen las dificultades para cumplir con los compromisos de pago. Tratar la deuda como un conflicto es uno de mis principales propósitos en este trabajo. Concebir la situación de endeudamiento de los países latinoamericanos como un conflicto reclama un análisis diferente del de otras aproximaciones a a este tema.

Los distintos enfoques que conciben la deuda externa como un problema y plantean una serie de posibles soluciones tienen como marco de referencia el funcionamiento de los mercados financieros. Apelan a sus mecanismos para conformar el conjunto de las condiciones necesarias que restablezcan los flujos de recursos crediticios, en situaciones de una nueva normalidad. La operación de estos mercados fue incorporando, en efecto, las crecientes percepciones del riesgo implícito en los créditos colocados en los países deudores hacia el final de la década pasada. De tal forma, se elevaron los márgenes de tasa de interés y las comisiones cobradas, mientras que se incrementaban las colocaciones a corto plazo. Con ello, en 1980 el pago de los intereses superó el de las amortizaciones, mientras que las exportaciones cubrían una proporción menor de las obligaciones con los acreedores (en 1979 la relación entre intereses pagados y las exportaciones de bienes y servicios era de 18% y en 1982 alcanzó 41%). Esta dinámica del mercado, a medida que se agudizaba la inestabilidad, llevó a la drástica restricción crediticia de 1982, precipitando la crisis financiera. En estas circunstancias, el mercado dejó de operar y los recursos bancarios destinados a los países de la región adoptaron el carácter de "involuntarios" pero, aún así, necesarios para aplicar la estrategia global con que se ha enfrentado la "crisis de la deuda".

La renegociación caso por caso de la deuda se convirtió en la forma de enfrentar el conflicto. Con ella se aplicaron estrictos programas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural según los esquemas del Fondo Monetario Internacional, avalados por los propios bancos y los gobiernos de los países industrializados. La renegociación y el ajuste son las dos caras de la misma moneda, y son los pilares de la estrategia aplicada por los acreedores para crear las condiciones de generación de excedentes destinados al pago de los intereses de la deuda. En estas circunstancias se crea una situación en que los deudo-

res requieren de un mínimo de recursos para cumplir con sus obligaciones e intentar promover un cierto nivel de actividad económica, en tanto que los acreedores tienen que comprometer un determinado flujo de créditos que haga posible recuperar parte de la deuda, así como mantener activas las corrientes del sistema financiero. (Véase Krugman, 1985.)

En el escenario aparecen una serie de intereses en conflicto que, en virtud del alto grado de interdependencia entre los actores participantes, impide que las relaciones establecidas sean cortadas y da lugar, en cambio, a la administración del conflicto en el marco de la negociación. Un aspecto relevante de este enfrentamiento de la deuda está dado, en su forma extrema, por la necesidad de promover la cooperación entre entidades de naturaleza distinta. Mientras que los deudores tienen un carácter soberano, los bancos son empresas privadas, sus necesidades y sus intereses son por ello distintos. Esta antinomia define en buena medida el patrón de la estrategia establecida, además de que existen otros problemas para el fomento de la cooperación, como los que surgen entre los bancos grandes y los de menor tamaño y entre la comunidad bancaria y los organismos multilaterales. En última instancia, queda comprometida también la cooperación entre los países desarrollados (en especial los que forman el Grupo de los Cinco) para propiciar las condiciones en que la actividad económica internacional (en la producción y el comercio) favorezca la eliminación de las rigideces que en el sector externo enfrentan los países deudores. (Bendesky y Godinez, 1986.)

Las sucesivas rondas de negociación han concluido en esencia en la reestructuración de los vencimientos de pago (reestructuraciones multianuales) y la reducción de los márgenes y las comisiones aplicadas por los bancos. Recientemente se han incorporado incluso cláusulas de contingencia vinculadas con financiamientos adicionales, en función del comportamiento de ciertos indicadores (como la tasa de crecimiento del producto o la evolución de los precios de ciertos productos primarios de exportación), esto con el fin de apoyar el proceso de recuperación del nivel de la actividad económica. La negociación mexicana de 1986 incorporó este conjunto de innovaciones y aun cuando los bancos se muestran renuentes a conceder mayores facilidades, estas parecen ineludibles ante la incapacidad de los países deudores para mantenerse en los límites fijados por el esquema existente de cumplimiento de los compromisos financieros. En el curso de la relación entre deudores y

acreedores, los conflictos se han presentado en el caso de todos los países latinoamericanos, ya que las adversas condiciones económicas internas y la evolución desfavorable de los mercados externos debilitan la capacidad de sostener la estrategia planteada por la comunidad financiera. (La evolución del último año es ilustrativa; véase: CEPAL, 1985.)

Con el transcurso del tiempo, los procesos de renegociación de la deuda se muestran como una pretensión de continuar operando el marco del mercado. Esto reviste cada vez más el carácter de una simulación a la que se aferra, de manera muy firme, el discurso de los bancos y las agencias financieras. De forma paralela a esta postura han surgido propuestas en favor de las que pueden denominarse como soluciones administrativas al problema de la deuda. Éstas consideran la necesidad de aumentar el flujo de nuevos créditos y se complementan con medidas tendientes al alivio de la situación de endeudamiento, por medio de concesiones sobre los niveles de la tasa de interés y la disminución del acervo de la deuda existente. Estas facilidades se extenderían a aquellos deudores que continuaran aplicando rigurosamente las reformas internas, que ahora se postulan como requeridas para promover el crecimiento económico en un ámbito liberal de apertura al exterior. La propuesta Baker presentada en Seúl en el mes de octubre de 1985 planteó la necesidad de promover el crecimiento económico de los deudores como parte de la estrategia de la deuda. Se proponía un "programa de crecimiento sostenido" que incluía entre sus elementos centrales la adopción de políticas macroeconómicas de cambio estructural por medio del reforzamiento de la actividad del sector privado, la promoción de las inversiones (con medidas fiscales, laborales y financieras) y la apertura a los mercados internacionales. Para ello se consideraban financiamientos adicionales concedidos en el entorno de la continua acción mediadora del FMI y la incorporación activa del Banco Mundial en la gestión del problema del endeudamiento, en tanto que se mantiene el financiamiento proveniente de los bancos privados. Por su parte, el llamado Plan Bradley presentado en junio de 1986 considera insuficientes las anteriores propuestas en tanto que no inciden sobre la reducción del nivel de la deuda ni se vinculan con la necesidad de ampliar las corrientes comerciales, medidas ambas que tenderían a reducir las dificultades en la conducción de la economía y la incertidumbre en las decisiones de los agentes privados. Esta propuesta hace hincapié en una reducción de las tasas vigentes de interés sobre

los préstamos comerciales y bilaterales, la condonación de un 3% del principal de la deuda y la concesión de nuevos fondos para proyectos multilaterales de ajuste estructural. Los bancos aceptan las medidas contenidas en la propuesta Baker ya que mantienen vigentes las reglas del mercado prevalecientes en la administración de la deuda. Rechazan, en cambio, las medidas de Bradley que procuran el alivio de la deuda, lo que significaría la absorción de pérdidas ante la necesidad de reconocer el carácter de las malas deudas, introduciendo con ello, aunque sea de forma elemental, el contenido conflictual de las relaciones financieras. (Véase, por ejemplo, *World Financial Markets*, 1986a, 1986b.)

Las soluciones de tipo administrativo se refieren a las formas de operación de los bancos acreedores, que van desde el ajuste del costo de los créditos (vencimientos, márgenes y comisiones) hasta la cancelación de una parte de los préstamos. Consideran la intervención de los organismos financieros internacionales, por medio de la ampliación de los recursos que conceden y las formas de su participación en los programas de ajuste; y también en cuanto a la actuación de los gobiernos de los países acreedores con sus aportaciones a las instituciones multilaterales y la adecuación de las regulaciones bancarias. Estas propuestas descansan en el supuesto ya considerado desde el inicio de la crisis de una serie de cambios coordinados en las políticas económicas que induzcan la recuperación de las economías industrializadas y actúen como fuerzas de arrastre ampliando la capacidad de pago de los deudores. Otras propuestas consideran incluso la conversión de parte de la deuda en títulos emitidos por instituciones (ya existentes o de nueva creación) para producir un descuento *de facto* del valor actual de la deuda. Esto significa que se crean costos que tendrían que ser absorbidos, ya sea por los propios bancos, con las repercusiones sobre el valor de sus acciones y la confianza del público, o bien por los gobiernos de los países acreedores. Por tanto, estas medidas involucran cuestiones de índole económica y política: las modalidades y los montos de los subsidios que sería necesario aplicar y la dificultad de justificar acciones de salvamento de los bancos privados. Destaca, además un elemento táctico de importancia que ha sido esgrimido por los acreedores y que se refiere al posible relajamiento que la aplicación de medidas de este tipo tendría sobre la disciplina de los deudores y sus percepciones sobre la necesidad de seguir sujetándose a las reglas establecidas para los pagos. En todo caso, estas acciones para ser adoptadas requieren de

un clima político propicio o bien de un deterioro suficientemente grande en las condiciones de los países deudores.

Pensar en términos de los mecanismos del mercado, como la forma más eficiente de la asignación de los recursos financieros para los países deudores, es una manera de aproximarse al comportamiento real de los agentes económicos. Sirve a los acreedores para mantener las reglas establecidas en la contratación y el pago de la deuda. En su dimensión administrativa, las fórmulas de solución que se han planteado parecen conceder al mercado financiero una tregua, en tanto que reestablecen las condiciones necesarias para que reasuma sus funciones.

III

Aproximarse a la cuestión de la deuda externa concibiéndola como un conflicto hace posible, de manera alternativa, pensar en una situación en la que se enfrentan poderes relativos en condiciones de desigualdad. En el conflicto se contraponen, no solamente distintos intereses sino fundamentalmente, diferentes poderes. De tal forma, se puede incorporar la noción de confrontación entre las partes y, a partir de ella considerar explícitamente las posiciones estratégicas que se adoptan. Para fines del análisis se pueden distinguir las condiciones propias del funcionamiento del mercado, de aquéllas que surgen del conflicto.

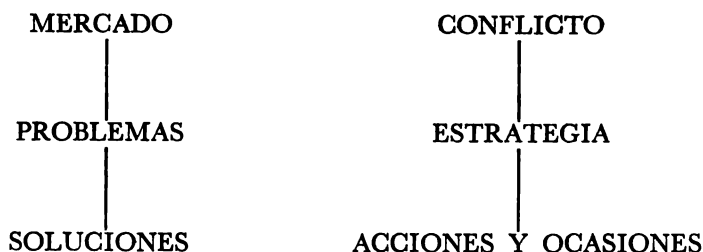
Las características del conflicto de la deuda externa exigen la concertación. La necesaria acción negociadora crea una situación que cabe en un esquema disuasivo establecido para prevenir la agravación del enfrentamiento en sus diversas dimensiones. Los límites de la disuasión financiera con respecto a América Latina corresponden a decisiones de índole unilateral que provocarían un rompimiento entre las partes. Los deudores tienen el recurso último de la moratoria, y los acreedores el de cortar los flujos de créditos. En ambos casos las relaciones se suspenderían y los costos y beneficios derivados de la ruptura sólo podrían ser evaluados en el momento determinado en que esta ocurriera. En el espacio generado por estas posiciones extremas se desenvuelven las estrategias de los actores participantes en el conflicto adquiriendo con ello la forma de un proceso. Los poderes relativos que se enfrentan en el conflicto tienen constantemente que demarcar sus posturas, para poder ejercer su capacidad de acción y posibilitar sus reacciones. Esto ocurre en el seno de las relaciones de interdependencia que condicionan las estrategias.

La distinción analítica entre mercado y conflicto, que se sustenta en este trabajo, no cancela la posibilidad de indagar sobre los tránsitos y las coexistencias entre uno y otro. En todo caso, sirve al propósito de deslindar las cuestiones que surgen del estudio de las relaciones financieras, e impide la consideración del conflicto como una anomalía del mercado.

Esta cuestión puede ilustrarse, por ejemplo, por medio de las condiciones creadas en el mercado financiero internacional como consecuencia de los cambios instrumentados en la política monetaria en Estados Unidos. La restricción monetaria introducida por la Reserva Federal en 1979 y su repercusión sobre el nivel de la tasa de interés alteró de manera significativa las pautas de la contratación de los créditos colocados en América Latina. La modificación de los términos del endeudamiento llevó, en un corto periodo, a la drástica reversión del flujo de las transferencias netas convirtiendo a estas economías en exportadores de capital, a partir de 1982. Podría interpretarse que durante este periodo se gestaron las condiciones del conflicto que fueron interiorizadas por el mercado hasta desembocar en la crisis de pagos. Esto sería pensar el conflicto como una anomalía; sin embargo, puede sugerirse que el conflicto adoptó en ese periodo una expresión específica que abarcó de manera directa las relaciones entre los países deudores y los bancos acreedores. El proceso de endeudamiento externo puede considerarse en su conjunto como la manifestación de un conflicto general que adopta diferentes expresiones. En sus tres fases: la de acumulación (1974-1981), la de restricción crediticia (1981-1982) y la de renegociación (1982-?), la deuda latinoamericana corresponde en parte importante a etapas de un conflicto en la economía internacional. Este ha sido interpretado, de manera global, como resultado del debilitamiento hegemónico sufrido por Estados Unidos y la consiguiente repercusión sobre el régimen económico mundial (véase, por ejemplo, Block, 1982).

La distinción entre mercado y conflicto induce una cierta concepción del fenómeno del endeudamiento, especialmente en las condiciones de los procesos de renegociación con los acreedores. La construcción teórica del mercado no se altera en esencia al ampliar su marco de referencia y añadirle elementos tales como las formas institucionales vigentes en una determinada situación. Esto no es suficiente para prevenir la continuación del análisis con la lógica del mercado, aun cuando se supere la doctrina del equilibrio general.

Las diferencias que estamos destacando pueden plantearse de la siguiente manera:



Los análisis con respecto a la deuda externa que se sitúan en el terreno del mercado, tienden a concebirla como un problema y, por lo tanto, como una cuestión que se tiene que resolver. Lo que se obtiene de ellos es una determinada formulación del problema a partir de la cual se puede proponer una solución. De esta forma la administración de la crisis de los países en desarrollo se ha conducido por dos vertientes. Una que postula las soluciones en el marco de la operación de los mecanismos del mercado para sostener los compromisos financieros y lograr el reingreso a las fuentes de crédito privadas. Otra que ofrece soluciones de tipo administrativo mediante las que se pretende adecuar el funcionamiento del sistema financiero a las condiciones de la recuperación económica de los deudores con los criterios de privatización y apertura actualmente preconizados.

Como un conflicto la deuda corresponde a una lucha entre poderes relativos, donde la confrontación se presenta en diversos frentes y con la participación de diversos actores. De su carácter conflictual es de donde proviene su desarrollo como un proceso, y esto significa que no necesariamente tiene una solución. Lo que se requiere, en cambio, es el análisis de las limitaciones que existen para el establecimiento de las estrategias adoptadas por los participantes, así como de los factores que permiten el surgimiento de la cooperación. El desarrollo mismo del conflicto define las acciones emprendidas por las partes y permite asimismo aprovechar las ocasiones abiertas a los deudores y acreedores en función de su respectivo poder (Bendesky, 1987).

El endeudamiento externo delimita, como en el caso de otras formas de conflicto de índole internacional, condiciones de oposición pero también de dependencia mutua entre las partes involucradas. Corres-

ponde, pues, a una modalidad de los juegos de estrategia; lo que significa que las acciones de los participantes para el logro de sus respectivos objetivos, dependen de manera importante de las acciones que adopta su contraparte. Esto hace necesaria la instrumentación de mecanismos de negociación, por lo que en el marco del conflicto se crean las oportunidades para disponer de actos disuasivos que condicionan la conducta del adversario (Schelling, 1960).

La renegociación de la deuda, como manifestación del conflicto existente entre deudores y acreedores, se expresa como un problema de acción colectiva. Por ello, se requiere de la fijación de reglas que definan las pautas de las respectivas conductas, actuando como declaraciones de los compromisos que se adoptan en el ejercicio de los diversos poderes. Estas reglas permiten el surgimiento de formas de cooperación dentro del conflicto, pero en condiciones asimétricas. En su proceso, la actividad negociadora dentro del conflicto implica la aplicación de acciones tácticas para restringir los movimientos, generando expectativas respecto a los márgenes de maniobra disponible. No obstante, el sometimiento a estas reglas no impide que en determinados momentos del conflicto, las expectativas sobre lo que es posible negociar y como hacerlo puedan alterarse y se logre, de tal forma, modificar el patrón de la estrategia incidiendo sobre la conducta del contrario. Esta situación que llamamos la ocasión estratégica del conflicto puede apreciarse a lo largo del fenómeno de la deuda externa, desde la década de 1970, en las acciones desplegadas por los diversos actores, provocando cambios en las tácticas empleadas.

Plantear la cuestión de la deuda desde los poderes que se enfrentan es estar en el conflicto. Aún así, hay que rescatar el hecho de que surgen formas de cooperación, lo que no indica que la relación entre cooperación y conflicto necesariamente conduzca a una situación en que se obtengan ventajas colectivas. La cooperación conflictiva podría considerarse como "uno modelo eficaz de cooperación voluntaria si las reglas del juego fueran conocidas, aceptadas y respetadas por todos o, en caso contrario, si un árbitro omnisciente y omnipotente pudiera rectificar errores sin demoras ni costos. Es evidente que nunca se cumplen estas condiciones" (Perroux, 1984). El conflicto no tiene juez; pero, ¿qué formas adopta entonces la existencia de la cooperación?

Recordemos brevemente algunos hechos. Durante la fase de acumulación del endeudamiento latinoamericano, los bancos transnacionales expandieron rápidamente sus operaciones de crédito colocando un cre-

ciente volumen de recursos en la región. La cooperación entre estos agentes se dio, por ejemplo, mediante la introducción de una serie de innovaciones. Con ellas se permitió la diversificación de sus carteras con las formas mancomunadas para la concesión de créditos (*syndicated loans*) que disminuían el nivel de compromiso de cada banco e incorporaban a las instituciones regionales (y aun a los bancos pequeños) en el negocio de los préstamos internacionales. Además, se diseñaron un conjunto de cláusulas contractuales que permitían transferir los riesgos del crédito hacia el deudor, con lo cual se complicaría la actividad de renegociación entablada posteriormente.

La privatización de la deuda (considerada desde el lado de las fuentes) repercutió sobre sus costos, en comparación con aquella que provenía de agencias oficiales y multilaterales. También incidió sobre la conducta de los bancos, generando una tendencia a sobreprestar y a inclinarse a la "selección adversa" de proyectos, a medida que aumentaba la tasa de interés. Los deudores, por su parte, incrementaban las contrataciones pasando a situaciones financieras cada vez más especulativas conforme se acercaba el final de la fase de expansión del ciclo crediticio.

En la etapa de restricción de los créditos, se modificó el comportamiento bancario mostrando su carácter procíclico y poniendo de manifiesto el "efecto de manada" que caracterizó sus reacciones ante las dificultades económicas de los deudores. El Fondo Monetario Internacional permanecía entretanto marginado de la dinámica de los mercados y sin una capacidad efectiva para regular los desequilibrios que se iban gestando. No fue sino hasta que se desató la crisis en 1982 que el conjunto de los acreedores estableció una estrategia conducente a evitar la cesación de los pagos por parte de los países deudores. De forma inmediata, la cooperación era necesaria para reducir la vulnerabilidad del sistema bancario, previniendo el corte de las corrientes financieras. Los bancos privados, enfrentados con el conflicto se apoyaron en el Fondo Monetario Internacional y en las dependencias de sus propios gobiernos para fijar las pautas de la negociación y forzar la cooperación de los deudores. Por parte de los países deudores, los gobiernos han quedado como único interlocutor en el conflicto garantizando su propia deuda e incluso la del sector privado. Este acomodo de las partes fue un requisito para asegurar los objetivos de la estrategia de los bancos privados frente a los deudores soberanos.

La acción conjunta y coercitiva de los acreedores pretendió, en una

primera instancia, evitar un rompimiento en las relaciones financieras, en tanto que los deudores enfrentaban limitaciones de diversa índole —en el campo interno y externo— para declarar la moratoria. La cooperación entre los acreedores tendió al aislamiento efectivo de los deudores, y por tanto al establecimiento de formas de cooperación bilateral. La confrontación está dispuesta, en la práctica, entre los acreedores y cada uno de los deudores, y en ese marco es en el que se han dado acciones ofensivas de una y otra parte para delimitar las estrategias de los poderes relativos desiguales.

La cooperación surge en el conflicto de la deuda debido a las complejas repercusiones que la desvinculación económica y política acarrearía sobre las partes. Esta situación no se caracteriza por ser un juego de suma cero, sino más bien, uno en el que las ganancias de una parte pueden superar las pérdidas de la otra. En el conflicto no solamente se enfrentan los deudores y los acreedores, como entidades homogéneas según las reglas del juego establecidas, sino que se descomponen al interior de cada uno de ellos creando perdedores y ganadores de manera desagregada. Es precisamente la asignación diferenciada de los costos y los beneficios que resultan de ceñirse a las reglas de la estrategia (o de violentarlas) lo que complica el análisis de las relaciones financieras. Un esquema asociado con los resultados de un juego de la forma clásica del dilema del prisionero resulta limitado, tal vez, para integrar las diversas dimensiones del conflicto, no obstante llamar la atención sobre un conjunto de situaciones que afectan las posibilidades de la cooperación.

Los resultados obtenidos del modelo del dilema del prisionero indican que la mejor estrategia, en función de aquella seguida por el otro jugador, consiste en no cooperar, con lo que se sacrifica un resultado óptimo (por eso el dilema): fomentar la cooperación resulta, en estas circunstancias, un problema de acción colectiva. Si atendemos a la relación entre acreedores —con su poder conjunto— y deudores —convertidos en una gama de actores diferenciados y representados cada uno por el poder del Estado—, podemos inquirir sobre el origen de la cooperación conflictiva que ha logrado establecerse en el terreno de la deuda externa. La cooperación existe desde el momento en que no se han roto los vínculos económicos, a pesar de las condiciones de conflicto vigentes. Los acreedores no han dejado de prestar, aun cuando lo hacen en términos que se consideran defensivos y en el marco de un sistema de condicionalidad que se hace cada vez más complejo. Los

deudores, por su parte, no han tomado acciones unilaterales de moratoria que impliquen el abandono del esquema de negociación existente. Sin embargo, la estrategia ha sufrido modificaciones a partir del ejercicio de presiones que alteran la práctica relativa de los poderes. Tampoco han adoptado medidas conjuntas de negociación por medio de la formación de un cártel y esta ausencia de cooperación para enfrentar a los acreedores es uno de los resultados más importantes de la estrategia global.

La continuación de los vínculos entre las partes en conflicto pone de manifiesto un aspecto relevante de las formas de cooperación observadas. Éste se refiere a la valoración que se hace de los acontecimientos esperados en el futuro. Si, al determinarse el contenido de las estrategias, el valor al que se descuenta el futuro es suficientemente alto, habrá poca disposición para un enfrentamiento radical, prefiriéndose, en cambio, alguna forma de cooperación. En caso contrario, es decir, cuando el valor que se le asigna a los acontecimientos del futuro es bajo, significa que los costos percibidos derivados de mantenerse en la negociación superan a los beneficios esperados de un rompimiento en el presente. La evolución de los procesos de renegociación indican que el futuro tiene asignado un valor alto en la perspectiva de los acreedores, así como en la de los deudores. Esto conduce a la continuación de las relaciones entre las partes, lo que se constituye en una importante fuente de cooperación, puesto que se entra en un juego iterativo. No obstante, existen elementos de incertidumbre cuya consideración es relevante, ya que la respectiva evaluación subjetiva de la estrategia empleada puede alterarse de modo tal que los participantes no pueden tener certeza con respecto a cuando será el último movimiento que ponga fin a la partida (véase, Axelrod, 1984).

Estas características de la cooperación nos sitúan de nueva cuenta entre los límites de la disuasión financiera. Las consideraciones con respecto al valor asignado a la opción de mantener la relación entre las partes permite la negociación y delimita las estrategias. En 1982, los bancos acreedores aplicaron un alto descuento al futuro de sus vínculos con los deudores y sostuvieron sus acciones en el supuesto de que la crisis correspondía a una falta de liquidez que podía ser financiada. Ante las continuas dificultades para servir la deuda se refrendan las medidas sustentadas en las fuerzas del mercado para orientar la recuperación de la capacidad de pago de los deudores. Estos últimos, por su parte, participan en los esquemas de negociación por diversas

razones tácticas. No solamente por un criterio económico referido a las expectativas de crecimiento existentes y que requieren de financiamiento externo, sino que pesa también y de manera significativa el carácter heterogéneo de su composición social y política interna.

IV

La dinámica del conflicto de la deuda externa crea situaciones en que ocurren giros en las estrategias que permiten incidir sobre las posiciones de la otra parte. Esta ocasión estratégica del conflicto se advierte en el desarrollo de las relaciones de la negociación como en el caso de las formas de la condicionalidad aplicada por los acreedores. Desde 1982 se instauró un sistema de condicionalidad en el que participaban los bancos privados y el Fondo Monetario Internacional. Los primeros se comprometían a colocar más recursos si los países deudores firmaban cartas de intención para imponer programas de estabilización supervisados por el FMI; en tanto que éste participaría si los bancos apoyaban financieramente dichos programas. Con la introducción de la propuesta Baker se ha incorporado de manera activa al Banco Mundial en la administración de la deuda externa, apoyando la adopción de políticas macroeconómicas de ajuste estructural.

En las versiones que sustentan los acreedores, el cambio estructural para América Latina privilegia un esquema de crecimiento sobre la base de la apertura comercial y financiera, de la liberación de los mercados y la privatización de la actividad económica con participación de capitales extranjeros. Para ello, se han adaptado las concepciones de los esquemas de los organismos multilaterales. Ahora se entrelazan las necesidades del ajuste de corto plazo de las cuentas externas con aquellas para el apoyo a los procesos de crecimiento. El FMI ha pasado a concebir los desequilibrios de balanza de pagos como problemas de carácter estructural, para los que se requieren cambios en las condiciones de generación de la oferta global, pero según los criterios convencionales para la administración de las políticas fiscal y monetaria. El Banco Mundial pone más énfasis en los préstamos para el ajuste, orientando sectorialmente sus recursos con condiciones para la aplicación de políticas macroeconómicas. Estos préstamos (*policy-based lending*) persiguen el ajuste mediante efectos sobre la producción, la distribución y el intercambio, ya sea modificando las instituciones gu-

bernamentales o las normas que rigen las propiedad (Banco Mundial, 1986).

La determinación de los límites de la estabilización y el ajuste estructural tienden así a desaparecer, con lo que se alteran las formas de la colaboración entre ambas instituciones. Además de las condiciones a las que quedan sujetas las contrataciones de créditos bancarios en el marco de la renegociación, se añaden actualmente los criterios fijados por la condicionalidad cruzada. Con esta modalidad de las exigencias de los organismos, tanto el FMI como el Banco Mundial establecen una serie de requisitos para otorgar financiamientos para el ajuste estructural. Ello hace desaparecer también las diferencias existentes en la división original de sus funciones.

A los criterios de comportamiento de las variables macroeconómicas, el FMI suma la atención a la promoción de reformas estructurales a nivel microeconómico. La nueva estrategia intenta estimular el ajuste mediante la movilización de los recursos públicos y privados utilizando la capacidad del Banco para instrumentar programas que reformen las políticas públicas. De esta complementación institucional promovida por la propuesta Baker es de donde se generan las nuevas formas de la condicionalidad. Ésta se ha definido como "la existencia de requisitos establecidos por las diferentes agencias que entrelazan y condicionan conjunta y simultáneamente la formulación de la política y la ejecución de los programas económicos. Esto ocurre cuando el cumplimiento de lo acordado con alguno de los organismos depende de las acciones a las que el país se haya comprometido en los convenios con otro u otros organismos" (Delgado, 1986).

Las repercusiones de la condicionalidad cruzada son de importancia, ya que crean nuevas dimensiones en las relaciones establecidas entre los deudores y acreedores. Constituye, asimismo, una presión de índole política puesto que involucra un cuestionamiento del papel del Estado en la economía, en cuanto a las características de la inversión pública, el funcionamiento de las empresas paraestatales y la política presupuestal. La reordenación que se intenta fomentar se basa en los criterios de rentabilidad y eficiencia que son difíciles de trasladar a situaciones sociales distintas. De esto se desprenden implicaciones estratégicas de relevancia en las negociaciones de la deuda, misma que continúa siendo un obstáculo mayor para el crecimiento económico.

En esencia, el ejemplo —uno entre tantos— de la condicionalidad cruzada, ilustra la cuestión que hemos tratado de acotar a lo largo de

este ensayo: que en el marco del conflicto, las negociaciones entre deudores y acreedores corresponden a situaciones de ausencia de mercado. Desde el enfoque aquí propuesto puede compartirse el testimonio calificado que ofrece C. G. Langoni, actor principal en las negociaciones de Brasil con los bancos acreedores, cuando afirma que: un “aspecto singular del presente ejercicio de renegociación ha sido la aplicación de condiciones de mercado a una situación en que el mismo dejó de existir” (Langoni, 1986). Léase, también, el siguiente texto que registra con precisión el momento de desaparición del mercado y de irrupción del conflicto: “La tarde del 20 de diciembre de 1982... , en Nueva York, marcó el inicio oficial de la renegociación de la deuda externa brasileña... En el Auditorio, centenas de banqueros, participantes en una ceremonia con nuevo ritual y por lo tanto desconocido para la mayoría de ellos, entrenados solamente para operar las llamadas ‘fuerzas impersonales de mercado’: nada había de menos impersonal que aquel contacto directo y nervioso entre deudores y acreedores. El mercado ya dejaría de existir y encuentros como éste habrían de tornarse rutinarios en los meses siguientes” (*Ibidem*).

Marzo de 1987

REFERENCIAS

- Axelrod, R. 1984; *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books.
- Banco Mundial, 1986; *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington.
- Bendesky L. y Godinez, V. 1986; “Deuda y disuasión financiera: México 1982-1985” EURAL, *Crisis y regulación estatal: dilemas de política en América Latina y Europa*, Buenos Aires, GEL.
- Bendesky, L. 1987; *El endeudamiento externo: problema y conflicto*, mimeo.
- Block, F. 1980; *Los orígenes del desorden económico internacional*, México, FCE.
- CEPAL, 1986; *Balance preliminar de la economía Latinoamericana*, Santiago de Chile, diciembre.
- Delgado, F. 1986; “Programas de estabilización y condicionalidad en Costa Rica”; *Boletín*, Vol. XXXII, núm. 5, México, CEMLA, septiembre-octubre.
- Krugman, P. 1985; “International Debt Strategies in an Uncertain World”; G. W. Smith y J. T. Cuddington (Eds.): *International Debt and the Developing Countries*, Washington, Banco Mundial.
- Langoni, C. C. 1986; *La crisis del desarrollo*, México, FCE.

Perroux, F. 1984. *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*, Barcelona, Serbal-UNESCO.

Schelling, T. C. 1960; *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass. Harvard University.

World Financial Markets, 1986a; febrero; 1986b, septiembre.