

Deuda, soberanía y democracia en América Latina

ALDO FERRER*

LA DEUDA Y LA ESTRATEGIA ORTODOXA

Imposibilidad de aumentar el superávit comercial

La deuda externa de los países latinoamericanos no tiene arreglo dentro del método tradicional de ajuste de los pagos internacionales. Las opiniones en contrario son simples manifestaciones de deseos y revelan la impotencia del actual orden internacional para resolver los problemas fundamentales, así como las encrucijadas a las que se enfrenta la política económica de los países deudores.

No es posible, en efecto, generar superávit comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en condiciones aceptables para pagar los servicios de la deuda. Esta imposibilidad emerge de la convergencia de múltiples factores.

En primer lugar, por el monto de la deuda y el nivel de la tasa de interés. El endeudamiento alcanzó proporciones sin precedentes respecto de las variables económicas reales. La deuda externa de América Latina representa actualmente 40% del PIB regional y 3.4 veces el valor de las exportaciones. A su vez, la tasa de interés real, deflacionada por el índice de precios de Estados Unidos, es superior a 7% anual, contra un promedio de 2% en los últimos tres decenios. La tasa de interés real es aún mayor si se deflaciona por los términos de intercambio de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo, operación por la cual se elevó a 20% en 1983. De este modo, los intereses de la deuda han pasado a representar 35% de las exportaciones latinoamericanas en 1983, en comparación con 12% en 1977.

En segundo lugar, la modificación de los precios relativos de la producción exportable no provoca, en las actuales condiciones del mercado mundial, el aumento de las exportaciones. Las monedas de los principales países deudores se han devaluado fuertemente en los últimos dos años. El volumen de las exportaciones latinoamericanas aumentó 8% de 1981 a 1983, pero su valor declinó 10%. El deterioro de los precios de los alimentos y de las materias primas, así como el proteccionismo en los países centrales, limitan las exportaciones de los deudores y deterioran sus términos de intercambio. Estos últimos se encuentran en el nivel más bajo desde el decenio de los treinta. En tales condiciones la estrategia ortodoxa no promueve las exportaciones, como esta-

blece su enfoque del ajuste externo. Sólo logra deprimir los salarios, la producción y el empleo.

En tercer lugar, el superávit comercial y en la cuenta corriente sólo se alcanza mediante la reducción de las importaciones, pero esto es insostenible por más tiempo. De 1981 a 1983 las importaciones latinoamericanas se han reducido más de 40% y esto afecta, ahora, suministros esenciales de insumos y bienes de capital. Se estima que una caída de las importaciones de un millón de dólares provoca una contracción del PIB regional de 3 000 millones de dólares.

El ajuste externo efectuado en América Latina es, en verdad extraordinario. En 1983, la región pagó intereses y utilidades, neto de nuevos aportes de capital, por 30 000 millones de dólares. Esto equivale a cerca de 4% del PIB latinoamericano y a 50% del ahorro neto de la región. Estas transferencias se financiaron mediante una fuerte compresión de los salarios reales y de los niveles de vida.

Contrariamente a lo que suele suponerse, el ajuste externo de Argentina ha sido más riguroso que en otros países latinoamericanos. De 1980 a 1983 las importaciones cayeron 57% en Argentina, 50% en México y 30% en Brasil. En el trienio 1981-1983 el pago de intereses y utilidades, neto de la entrada neta de capitales, representó 32% de las exportaciones argentinas, 17% de las brasileñas y 22% de las mexicanas. Por otra parte, Argentina inició su proceso de ajuste después de un prolongado período de estancamiento: el producto por habitante en Argentina fue, en 1983, 15% más bajo que en 1970, mientras en Brasil creció 60% y en México 30%, pese a la contracción de los últimos años.

El producto per cápita latinoamericana cayó 10% de 1980 a 1983; el desempleo creció en todas partes y la inflación más que se duplicó. Estos indicadores revelan las tensiones impuestas por un proceso de ajuste que, pese a su severidad, apenas alcanza para pagar parte de los intereses. La deuda latinoamericana creció 20% de 1981 a 1983. En particular, el salto de la tasa de inflación se vincula a la dificultad de generar, por medio de la política fiscal, los excedentes necesarios. Consecuentemente, la inflación se convierte en el instrumento para deprimir los niveles de ingreso real y provocar el superávit buscado en la balanza comercial.¹

1. Para un análisis de este proceso de ajuste inflacionario en Argentina véase, del autor, "La reforma financiera, de la cesación de pagos a la Argentina viable", en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 11, México, noviembre de 1983, pp. 1036-1044; también, *Vivir con lo nuestro*, El Cid Editor, Buenos Aires, 1983.

* Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Las razones anteriores explican la inviabilidad del proceso ortodoxo de ajuste; vale decir, la imposibilidad de generar, por medio de las devaluaciones y la depresión continuada del nivel de vida de los países deudores, el superávit necesario para pagar los servicios de la deuda.

Los responsables de la crisis

El escenario actual del endeudamiento latinoamericano incluye, además, un elemento nuevo en las finanzas internacionales: el ajuste necesario está indeterminado. A diferencia, por ejemplo, de la situación latinoamericana en la década de 1930, la mayor parte del endeudamiento actual consiste en compromisos con tasas de interés fluctuantes. En aquel entonces la deuda consistía en títulos públicos a tasa de interés fija. Se sabía, pues, cuál era el monto de los servicios. Ahora no. Dos tercios de la deuda consiste en préstamos bancarios con tasas ajustables conforme a los cambios del costo internacional del dinero. Las variaciones de la tasa de interés modifican constantemente el servicio de la deuda. Un aumento de 1% en la tasa de interés representa para América Latina cerca de 3 000 millones de dólares. En Argentina, el monto asciende a 300 millones, que equivalen a dos millones de toneladas de trigo, o a 60% de las exportaciones actuales de carne vacuna. Cualquiera que sea la magnitud del esfuerzo, el ajuste no se ha determinado y no tiene límites. En tales condiciones, los deudores están subordinados a los vaivenes de la situación internacional y han perdido el control de las principales variables económicas.

La inestabilidad del sistema internacional constituye, así, otro elemento que contribuye a invalidar el esquema ortodoxo de ajuste. La situación emerge del comportamiento del país central del sistema. La economía más rica del mundo y emisora, al mismo tiempo, de la moneda que es el principal activo de reserva internacional, es un factor de perturbación del orden mundial contemporáneo. El déficit fiscal de Estados Unidos asciende a 200 000 millones de dólares. Esto, más la estrategia de contener la inflación mediante la restricción de la oferta monetaria y el aumento de la tasa de interés, genera una fuerte absorción de fondos desde el resto del sistema financiero internacional y generaliza el aumento de la tasa de interés. Provoca, además, una revaluación del dólar. En efecto éste se revaluó, con respecto a las diez principales monedas, en más de 50% de 1980 a principios de 1984. De allí la pérdida de competitividad de la economía estadounidense, su déficit comercial de 100 000 millones de dólares y la atracción de capitales del exterior que, según las estimaciones del Presidente de la Reserva Federal, en 1984 ascenderá a 80 000 millones de dólares.

Para los otros países industriales este comportamiento de la economía estadounidense complica gravemente el manejo de sus propias economías internas pero, al menos, mejora su posición competitiva, incluso dentro del mercado de Estados Unidos. Para los países en desarrollo endeudados, la política estadounidense es una calamidad en toda la línea. El aumento de la tasa de interés eleva los servicios de la deuda hasta niveles insoportables y la revaluación del dólar deprime los términos de intercambio. La deuda se ha convertido, así, en un factor depresivo y caótico que subordina las políticas nacionales a factores exógenos incontrolables. El dilema que confrontan nuestros países es, pues, en si son o no naciones soberanas que deciden su propio destino.

Finalmente, cabe observar que el proceso ortodoxo de ajuste carece de los elementos esenciales de equidad que lo justifiquen.

Poca duda cabe que los deudores tienen una parte de responsabilidad en sus dificultades. Las revaluaciones de las monedas nacionales, la permisividad frente a la transnacionalización de los sistemas financieros y otros factores explican, más allá de hechos reales —como el aumento de los precios del petróleo—, el endeudamiento de algunos países. En otros, como los del Cono Sur, la agresión monetarista y los regímenes autoritarios generaron el peor de los mundos posibles: la destrucción del aparato productivo y el empobrecimiento, junto con una deuda originada en la especulación, el despilfarro, la compra de armamentos y otros desatinos. Sin embargo, esto es sólo parte de la historia, pues no es posible ignorar la responsabilidad que le incumbe a Estados Unidos a causa de sus políticas fiscal y monetaria. Al mismo tiempo, la política de préstamos de la banca acreedora fue más que imprudente en el curso de la década de los setenta. Prestaron sin condicionalidad alguna respecto del destino de los fondos y facilitaron la ejecución de políticas malas e incluso francamente depredatorias de los países deudores. Después de 1981, la banca acreedora redujo drásticamente las corrientes de crédito, agudizando hasta niveles insoportables el ajuste de los pagos externos. Los bancos prestaron sin límite en la euforia de los años setenta y se retiraron cuando más falta hacía el crédito para facilitar la recomposición de los pagos internacionales. Su comportamiento agrava la inestabilidad del sistema financiero y económico mundial. Sobre esta cuestión, la opinión pública estadounidense tiene una apreciación más realista sobre la responsabilidad de los bancos que la que impera en otras partes.

En definitiva, la crisis tiene tres responsables: los deudores, los países centrales y los bancos acreedores, pero el ajuste lo están pagando los primeros. No sólo esto. Los acuerdos de refinanciamiento imponen comisiones y cargos adicionales que han elevado las utilidades de los bancos. En verdad, los deudores deben pagar sus propios errores pero no pueden hacerse cargo de las consecuencias de las políticas de los países centrales ni de las prácticas de los bancos acreedores. Este elemento de inequidad en el proceso de ajuste inhibe la viabilidad del esquema ortodoxo.

LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS INTERNOS

La experiencia tradicional del ajuste externo

El endeudamiento latinoamericano y las tendencias imperantes en la economía internacional han modificado de modo radical el comportamiento de los pagos externos de nuestros países. Tradicionalmente, América Latina ha sido deficitaria en su balanza comercial y, si se agrega el pago neto al exterior de utilidades e intereses, su déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos es aún mayor. En el decenio de los setenta, el déficit comercial representó 10% de las exportaciones totales de la región y el déficit en la cuenta corriente alcanzó a 3% del PIB. Las entradas netas de capitales financiaron el desequilibrio de la cuenta corriente y permitieron, incluso, el incremento de las reservas internacionales.

El caso argentino fue distinto. Tradicionalmente, Argentina tiene un superávit comercial que excede los pagos al exterior de utilidades e intereses y provoca un superávit de la cuenta corriente. Argentina es normalmente exportadora neta de capitales, medido por la cuenta corriente de la balanza de pagos. En los setenta, el superávit comercial representó 16% del valor de las exportaciones y el de la cuenta corriente 0.1% del PIB. Esto no significa que el país no haya estado sujeto a la restricción externa. Por el contrario, las oscilaciones del nivel de actividad se explican, en

gran medida, por las crisis periódicas de los pagos externos. Por otra parte, el superávit comercial estuvo influido por la política restrictiva de importaciones provocada por la insuficiencia de las exportaciones. Esto actuó como un factor limitante de la formación de capital y del crecimiento. De todos modos, a diferencia del resto de América Latina, Argentina ha sido un país exportador de capital en el largo plazo. El problema se agravó a partir de 1976, por el impacto de las políticas monetaristas. En esta experiencia, la exportación de capitales se financió, en gran parte, con el endeudamiento externo.

Los cambios recientes

La crisis de la deuda externa provocó modificaciones espectaculares en los pagos externos de América Latina, y también en el caso argentino. En 1980 la región experimentó un déficit comercial de 7 400 millones de dólares y en 1981 de 1 600 millones. Al presentarse la crisis, el cambio fue extraordinario. En 1982 se registró un superávit comercial de 9 700 millones y en 1983 de 31 200 millones. Este último año, tal superávit representó 36% de las exportaciones totales de la región. Empero la incidencia de los pagos de utilidades e intereses convirtió el superávit comercial en déficit de la cuenta corriente, aunque declinó de 40 400 millones en 1981 a 8 500 millones en 1983. La entrada neta de capitales, que tradicionalmente financiaba los déficit comercial y de la cuenta corriente, cayó de 38 000 millones a 4 500 millones en los mismos años. De este modo, los servicios de la deuda externa y de las inversiones extranjeras radicadas en la región se pagan ahora con una transferencia real de recursos desde América Latina al resto del mundo.

En Argentina el cambio fue igualmente drástico. El superávit comercial pasó de 710 millones de dólares en 1981, a 2 700 millones en 1982 y 3 900 millones en 1983. La entrada neta de capitales en el trienio cubrió sólo 40% de los pagos de intereses y utilidades. La transferencia de recursos al exterior representó, en los últimos tres años, 33% de las exportaciones y 3% del producto interno bruto.

El financiamiento de los pagos internacionales ha cambiado, pues, radicalmente. No se trata, ahora, de sostener una masa de inversiones externas y un endeudamiento cuyos servicios se financian con nuevos aportes de capital, sino de transferir recursos propios. La dimensión de esa transferencia es espectacular y se ha financiado con la disminución del nivel de vida y de la formación interna de capital. Es decir, con más pobreza y con el debilitamiento de la capacidad de crecimiento a largo plazo.

La cuestión central: la asignación de los recursos propios

La deuda ha dejado de ser, pues, un problema de financiamiento de los pagos internacionales y de movimiento de capitales y de pasivos y activos externos. Se ha convertido en una cuestión de utilización de los recursos internos de cada país deudor; vale decir, en un problema de asignación de los recursos propios entre el pago de la deuda por un lado, y el consumo y la inversión interna, por otro. Lo que se debate ahora no es el monto de los capitales externos que permitirían financiar los servicios del endeudamiento e, incluso, un déficit de la balanza comercial y de la cuenta corriente, para aumentar los bienes y servicios disponibles por encima de la producción interna. Lo que se discute es cuántos recursos propios deben destinar los deudores para cum-

plir con sus compromisos externos. La deuda se ha incorporado como un elemento clave de la asignación de los recursos propios de cada país.

La estrategia de ajuste se refiere a cómo asignar esos recursos y no a cómo financiar con fondos externos los servicios de la deuda. En tales condiciones, desde la perspectiva latinoamericana, actualmente la situación óptima sería que los deudores importen cuanto exporten y que los acreedores cobren cuanto presten. Esto revela la naturaleza profunda del problema actual de financiamiento de los pagos externos de nuestros países. Por un buen tiempo, hasta que cambien las tendencias imperantes en el orden mundial, lo que los deudores debaten con sus acreedores y con el FMI es su propia política económica y la asignación de sus propios recursos. Pocas veces, como ahora, había existido un grado tan alto de injerencia externa en la definición de las políticas económicas nacionales.

No basta, pues, con definir la naturaleza de las políticas de ajuste y si éstas son o no recesivas. Si permiten pagar, deprimiendo el nivel de vida y la formación del capital, o si, por el contrario, permiten el repunte de la producción, el empleo y el ingreso real. Lo que tenemos que definir es quién decide el rumbo económico y si los países latinoamericanos conservan o no el derecho de decidir su propio destino.

DEUDA Y ALIENACIÓN

Asignación de recursos propios y autodeterminación

La deuda, un problema de asignación de recursos propios, ha desplazado su centro de gravedad a los centros financieros internacionales. Los actores principales del debate son los gobiernos de los países deudores, los banqueros acreedores, el FMI y, ocasionalmente, la Tesorería de Estados Unidos. Los foros habituales en que se debate la asignación de los recursos propios de los deudores son Nueva York y Washington. No es extraño que, en tales circunstancias, la expresión "los deudores deben", sustituya la aproximación, más realista, de "los deudores pueden" pagar hasta tal límite.

Es necesario insistir en la necesidad de rescatar el centro de gravedad de un problema que se debate en términos de la asignación de los recursos propios de los deudores. En tal sentido, la definición de la política de ajuste debería realizarse entre los principales actores de cada país: gobiernos, trabajadores, empresarios y partidos políticos; es decir, las fuerzas vitales de cada sociedad nacional. El ámbito interno debería ser el marco de referencia central, en el cual cada uno decide qué hace con lo suyo y con su futuro. Los funcionarios con responsabilidad en la política económica evitarían así sus penosas y, frecuentemente, frustrantes peregrinaciones a los centros financieros internacionales. Podrían, entonces dedicar una atención más cercana y profunda a los determinantes internos del desarrollo, del bienestar, de la formación de capital. En verdad, la distribución del tiempo de los funcionarios entre las negociaciones financieras internacionales y los problemas internos constituyen un notable ejemplo de pésima asignación de los recursos humanos disponibles. En otros términos, hay que internalizar el problema de la deuda. Si los esquemas recesivos predominan, no es difícil prever que la tensión social y política terminará por internalizar el problema de la deuda en el peor de los marcos posibles: el caos y las decisiones irreflexivas y rupturistas de las relaciones internacionales.

Cómo defender la soberanía

La deuda debe ser concebida como un problema importante dentro de la estrategia de desarrollo, la distribución del ingreso y el ajuste externo. Éstas son decisiones indeclinables de cada país que pretenda ejercer efectivamente su soberanía nacional. ¿Pero, es esto posible? ¿Es realmente factible ubicar la deuda en el marco de la política económica de cada país y de sus objetivos nacionales? La respuesta requiere tomar en cuenta dos hechos principales: la disponibilidad de recursos y las relaciones internacionales de poder.

Sobre la primera cuestión, cabe observar que todos los deudores están viviendo por debajo de sus propios medios, de sus recursos internos. Replantear el problema de la deuda y limitar el pago de sus servicios a montos compatibles con la movilización de los recursos disponibles y la formación de capital, implica aumentar los recursos disponibles, no reducirlos. En definitiva, de lo que se trata es, por ejemplo, de reducir la transferencia de recursos desde América Latina de los 30 000 millones de dólares de 1983 a una cifra significativamente menor. Es decir, asumir el cumplimiento de los compromisos externos dentro de lo posible. Según mis estimaciones, en el caso argentino no puede destinarse al pago de la deuda más de 15% del valor de las exportaciones, si se pretende reactivar la economía y expandir el empleo, el ingreso real y las exportaciones.

Relacionar la capacidad de pagos a una proporción de las exportaciones es una propuesta que está ganando adeptos en los países centrales y en América Latina, incluso, curiosamente, entre algunos exponentes del pensamiento ortodoxo. La propuesta tiene ventajas. *Primero*, vincula el esfuerzo del país deudor al comportamiento del mercado mundial y al resultado de las políticas de los países centrales. *Segundo*, prolonga los plazos de amortización cada vez que el aumento de las tasas de interés en los centros financieros internacionales eleva los servicios de la deuda. Éstas son dos vías eficaces de compartir el costo del ajuste entre los deudores, los bancos y los países centrales.

En el caso argentino, limitar los pagos de intereses a 15% de las exportaciones reduciría la transferencia de recursos internos a alrededor de 1 500 millones de dólares. Es decir, liberaría recursos propios para la inversión y el consumo internos. En América Latina, la limitación del pago de intereses a 15% de los ingresos de exportaciones reduciría la transferencia de recursos de 30 000 millones (registrado en 1983) a 15 000 millones. La diferencia representa 2% del PIB latinoamericano y 20% del ahorro neto de la región. En los pagos con recursos propios debería darse prioridad a la deuda comercial, para mantener la fluidez de las corrientes de comercio y su financiamiento. La deuda de origen financiero puede quedar sujeta a los programas de reescalonamiento de los servicios.

¿Es esto factible, dadas las relaciones internacionales de poder? Dos razones principales inducen a una respuesta positiva. *Primero*, el carácter global de los problemas internacionales y el convencimiento creciente, en la comunidad financiera y en los medios políticos de los países centrales, de que la deuda latinoamericana no puede solucionarse dentro de los carriles tradicionales del ajuste. La vulnerabilidad de los bancos acreedores, por el grado de exposición frente a sus deudores, la responsabilidad que comparten en la generación de la crisis, y el papel de las políticas fiscal y monetaria estadounidenses en el actual desorden de la economía mundial, revelan la debilidad de los centros de poder para presionar a los deudores más allá de cierto punto.

El acuerdo del 30 de marzo de 1984, para saldar los atrasos argentinos en el pago de intereses de la deuda, muestra que, en definitiva, si es posible encontrar fórmulas heterodoxas para resolver las situaciones de hecho. Como ninguno de los deudores plantea el repudio de la deuda, sino su reescalonamiento en términos compatibles con la capacidad de pagos externos, es improbable que los acreedores conviertan en juicios y embargos créditos que, en definitiva y de algún modo, se refinanciarán. No es creíble la tesis apocalíptica del aislamiento internacional de los deudores que afirmen su derecho a la soberanía y a la autodeterminación y que mantengan el compromiso de ir pagando sus obligaciones. En definitiva, los mismos centros internacionales de poder están interesados en que el actual desorden del sistema económico y financiero internacional no termine con las reglas del juego que sostienen el orden económico y la seguridad de Occidente. En situaciones límite, los acreedores revelan poca vocación de adoptar actitudes irreconciliables con los países deudores. Se confronta, pues, un contexto externo fluido en el que existe una considerable capacidad de maniobra para los deudores. *Segundo*, el hecho de que, por estar los principales deudores viviendo de sus propios medios, no es posible presionarlos con la amenaza de cortar suministros esenciales para su desenvolvimiento. Esto es particularmente evidente en el caso argentino. Un país con excedentes de alimentos, cercano al autoabastecimiento energético y con un importante superávit comercial vive, en efecto, con lo suyo. A Argentina no se le pueden cortar los víveres; vive con lo suyo.

En definitiva, es necesario y factible ubicar el problema de la deuda en el marco de las estrategias nacionales de desarrollo, distribución del ingreso y ajuste externo. Es posible e indispensable eliminar la actual alienación del problema de la deuda. Además, ésta es la única manera de evitar la cesación de pagos y mayores perturbaciones en las relaciones económicas internacionales. La vía más segura a la cesación de pagos es la insistencia en las estrategias ortodoxas de ajuste.

LA CRISIS LATINOAMERICANA

La situación preexistente

¿Por qué, entonces, esta alienación en el tratamiento de la deuda externa? Si ésta es un problema de asignación de recursos internos, ¿qué razones explican tal actitud? Si el contexto internacional puede absorber políticas responsables y nacionalistas de los deudores, ¿por qué tanto miedo frente a una eventual e invariable sanción desde los centros internacionales de poder? ¿Qué impide que los deudores internalicen el problema de la deuda, determinen el monto del esfuerzo máximo posible y reasuman el comando de sus economías nacionales?

Las respuestas exceden el ámbito del análisis económico. Las variables económicas explican apenas una parte del comportamiento de los países deudores. La deuda puso al desnudo tensiones profundas de las sociedades nacionales y de los modelos prevalecientes de desarrollo. Con o sin deuda externa, la acumulación de capital con concentración del ingreso, prevalecientes en Brasil y México durante toda la fase expansiva de los últimos lustros, dejaron de ser viables. No parece posible continuar registrando fuertes tasas de crecimiento asentadas en la concentración del ingreso y en la marginación de amplios sectores sociales de los frutos del desarrollo. La hipertrofia del Estado y el desborde del poder burocrático, los obstáculos a la actividad creadora de la iniciativa privada, la ausencia de respuestas eficaces a las necesi-

dades sociales más urgentes, mientras se despilfarran los recursos en consumos suntuarios y en la fuga de capitales, son pautas de comportamiento incompatibles con un desarrollo autosustentado y el equilibrio externo. La deuda es un aspecto de la crisis de tales modelos de desarrollo, pero sólo uno. Está en tela de juicio todo el proceso de acumulación, de cambio tecnológico, de integración de las economías regionales, de participación del sector público en el proceso económico. El cuestionamiento abarca los modelos de articulación social y política de cada sociedad nacional. Se advierten, así, reclamos de participación, la afirmación de la libertad como valor esencial de nuestra cultura, el rechazo de las manipulaciones que sirven a intereses sectarios y comprometen los de la nación.

En Argentina, la calamidad monetarista había estallado antes de que la crisis de la deuda emergiera en el escenario internacional. La economía nacional fue sometida a un proceso de achicamiento, despojo y empobrecimiento, del que no existen precedentes en el país ni en América Latina. El derrumbe del sistema político autoritario era manifiesto antes de la crisis de la deuda e, incluso, antes del conflicto de las Malvinas. El país estaba buscando ya el camino de la reparación institucional y las soluciones a la profunda crisis económica y social desencadenada por la agresión monetarista.

Con o sin deuda externa, con o sin FMI, las sociedades latinoamericanas se enfrentan a dificultades profundas y a la necesidad de hacer cambios en su organización económica y social, en sus modelos de acumulación y crecimiento, y en las vías de su inserción internacional.

El mecanismo de negación y desplazamiento

No es extraño que, en tales condiciones, la deuda externa se haya convertido en un mecanismo de negación de los problemas internos de las sociedades nacionales y refleje la debilidad para hacer frente a las transformaciones internas imposterables. Vivimos un mundo paradójico; un mundo en que el marco externo influye profundamente en el comportamiento de cada sociedad nacional. Y, sin embargo, son los problemas internos, las pautas culturales de cada pueblo, sus sistemas políticos, las aspiraciones y los conflictos internos, los que actúan como factores dominantes del comportamiento de cada país. La deuda externa ha venido a trastocar este anclaje interno de los problemas esenciales de nuestros países y lo ha desplazado al escenario de las negociaciones financieras internacionales, donde ningún problema, incluyendo la deuda, puede encontrar actualmente solución.

El mecanismo de negación y desplazamiento del centro de gravedad de adentro hacia afuera también funcionó en los años prósperos de los sesenta y setenta. Algunos gobiernos latinoamericanos mantuvieron posiciones críticas y combativas, en procura de un nuevo orden económico internacional. Sin embargo, revelaron una considerable incapacidad de realizar transformaciones internas que satisficieran, siquiera en parte, sus propios reclamos dentro del sistema mundial; desplazaron al exterior los obstáculos internos al cambio.

Con o sin deuda externa, con o sin FMI, es indispensable ordenar al Estado y equilibrar el presupuesto, redistribuir el ingreso, realizar profundas reformas fiscales, reorganizar los sistemas financieros, frenar la inflación y ajustar los pagos internacionales. Como en todas partes éstos son complejos desafíos que conmueven la organización política de cada sociedad. Europa, después

de la segunda guerra mundial, demostró tener la energía política necesaria para realizar las reformas monetarias que eliminaron de raíz las bases del desequilibrio fiscal y la inflación. Reveló, también, la capacidad de establecer compromisos políticos internos que regularán, durante toda la fase de reconstrucción y despeje, las pujas por la distribución del ingreso. Y, además, la capacidad administrativa para tener bajo severo control los pagos internacionales, hasta que se recuperaron las reservas y la capacidad exportadora. Es cierto que el comportamiento de Estados Unidos contribuyó a esos fines, pero hubiera sido insuficiente sin el correlativo esfuerzo interno.

Esto no se observa hoy en día en nuestros países. No se advierten reformas fiscales y monetarias profundas para enfrentarse a la crisis; para regular y equilibrar la puja distributiva, permitiendo la expansión del gasto y el ingreso real sin inflación; para atender a los reclamos más urgentes de nuestros pueblos. Esta debilidad de enfrentar los problemas reales aparece ahora enmascarada tras el problema de la deuda y su desplazamiento al foro de las negociaciones internacionales, donde no existe solución efectiva al problema. Porque, en las condiciones actuales, la deuda es, esencialmente, un problema de asignar recursos internos para el pago de intereses y el consumo y la inversión internos. El desplazamiento del centro de gravedad de la deuda hace suponer la existencia en el exterior, de restricciones irreales y, también, de rigideces en las posturas negociadoras de los acreedores que, en verdad, podrían modificarse si los deudores mostrasen una actitud distinta.

Desde la crisis de los años treinta y, particularmente durante toda la fase de sustitución de importaciones posterior a la segunda guerra mundial, los principales países latinoamericanos realizaron considerables progresos en desmontar los viejos mecanismos del atraso. Se superó, en parte, la tradicional dependencia de las exportaciones primarias; se avanzó en la integración de los perfiles industriales y el espacio territorial; se incorporaron áreas productivas en la vanguardia tecnológica; se capacitaron recursos humanos y se fortalecieron las políticas de administración de recursos. El crecimiento del producto, del ahorro interno y del peso relativo de la industria, la creciente productividad de la actividad primaria, y la formación de nuevos sectores sociales ligados a las áreas en expansión revelan la profundidad de los cambios realizados en la región y el desmantelamiento de viejas estructuras de atraso y dependencia. Es cierto que surgieron nuevos problemas y aparecieron nuevos obstáculos que frustraron, en parte, la autonomía en la administración de las políticas nacionales. Empero, la ruptura del sistema multilateral de comercio y pagos, a partir de la crisis de los años treinta y las consecuencias de la segunda guerra mundial, independizaron, en buena medida, las políticas fiscales y monetarias de las viejas ataduras del patrón oro. Nuestros países no superaron, en el último medio siglo, las raíces profundas del atraso y la pobreza, pero multiplicaron su capacidad de producción, ahorro y acumulación de capital. Los recursos reales disponibles hoy en día configuran un cuadro distinto al de hace tres o cuatro decenios. Los principales países del área cuentan hoy con los medios necesarios para enfrentarse a la crisis y afirmar modelos de desarrollo con capacidad expansiva y reparadora de los más urgentes problemas sociales. ¿Por qué no lo hacen y quedan atrapados en los dilemas insolubles de la deuda?

Cuando gobiernan las minorías, en el marco de regímenes autoritarios, se comprende que no exista vocación alguna de promover el crecimiento y la redistribución progresiva del poder y el ingreso. En tales casos, la receta ortodoxa es el camino indicado

para consolidar la situación existente. La deuda externa es un argumento excelente para justificar su aplicación.

La transformación en el marco de la democracia es una tarea más compleja. Implica concertar acciones en sociedades pluralistas, de débiles tradiciones democráticas y agobiadas por las mismas tensiones sociales del atraso. De allí la debilidad que suele advertirse en gobiernos democráticos para operar con la energía y eficacia requeridas. De allí, también, el desplazar hacia el contexto externo las causas y la resolución de la crisis.

Las amenazas al derecho de autodeterminación

Si embargo, este mecanismo de negación y desplazamiento del centro de gravedad de la deuda, del interior al exterior, es peligroso en extremo. Nuestros países quedaron atrapados en la expansión, hipertrofia y transnacionalización del sistema financiero internacional. La deuda presenta tales características que constituye una grave amenaza a las soberanías nacionales y al derecho de autodeterminación de nuestros pueblos. Por qué no se trata, como en las décadas de los cincuenta y sesenta de aplicar programas transitorios de ajuste que, en el corto plazo, restablecerán el equilibrio de los pagos internacionales. El tema de la deuda seguirá pendiente largo tiempo y estamos comprometiendo toda la política económica en plazos indefinidos; es decir, está en juego el destino nacional de nuestros países.

El mecanismo de negación posterga la solución de los problemas y, por esto mismo, los agrava al profundizar el receso, el desempleo y la pobreza de sectores fundamentales de nuestras sociedades. ¿Hasta cuándo podremos seguir negando estas realidades, discutiendo en Nueva York, Washington o París las políticas que se deben seguir, trasladando a esos foros responsabilidades que son esencialmente nuestras? Estamos en presencia de otro de los círculos viciosos típicos del atraso. Como es difícil poner en orden la situación interna, vamos a la negociación internacional en las peores condiciones posibles. Los programas que reducen grandemente los recursos propios disponibles complican aún más los problemas internos básicos. No puede seguirse mucho tiempo más en este esquema.

El problema principal de la deuda no lo plantean hoy los banqueros ni el FMI. Lo plantea la dificultad de asumir los problemas tal cual son. La incorporación de la deuda dentro de las estrategias nacionales de desarrollo, distribución y ajuste externo, puede provocar tensiones más o menos severas con la comunidad financiera internacional. Pero el riesgo de incurrir en atrasos, para no continuar deprimiendo las economías nacionales, es mucho menor que el peligro de seguir agudizando las tensiones sociales y políticas. Esto último es más riesgoso, incluso para los acreedores.

Democracia y soberanía

La única respuesta realista consiste en perfeccionar los mecanismos de acción de la democracia y, en ese contexto incorporar la deuda como un problema central, pero sólo cómo uno de los varios desafíos que confrontan nuestros países. No será posible recuperar el derecho a la libertad y la autodeterminación sin realizar los cambios internos indispensables.²

2. Para enfoques diversos de la estrategia ortodoxa de ajuste, puede verse, para Brasil, C. Furtado, *Nao a recessao e ao desemprego*, Paz e

El contexto internacional es suficientemente flexible para absorber planteamientos responsables y nacionalistas de los deudores. La convicción ortodoxa se está desmoronando en los centros internacionales de poder, incluso en la comunidad financiera internacional. Si no se encuentran en el ámbito mundial respuestas globales es por la propia inercia de los acontecimientos y las dificultades de los países centrales de resolver los principales dilemas de la economía mundial. No es concebible que políticas de "vivir con lo nuestro", que limitan el pago de la deuda a lo posible y documentan el resto con valores a mediano y largo plazos, den lugar a rupturas de las relaciones internacionales. Por el contrario, los países centrales y la banca internacional serían inducidos a admitir la realidad de los hechos y a proceder en consecuencia. Sin embargo, mientras nuestros países sigan negando la esencia profunda de sus conflictos y problemas, no puede esperarse sino que los banqueros, el FMI y los otros actores del mundo desarrollado continúen apegados a los esquemas tradicionales. En verdad, las voces críticas a los esquemas ortodoxos de ajuste son más audaces y realistas en los países desarrollados que en América Latina. Si las reglas del juego internacional no cambian es, en gran medida, porque los deudores no asumen sus responsabilidades y sus posibilidades de un desarrollo basado en los propios recursos y el potencial interno. No se trata de seguir políticas autarquistas, sino de centrar los modelos de desarrollo en las realidades y posibilidades internas de cada país. En este contexto, la dimensión latinoamericana y la cooperación entre nuestros países en el tema de la deuda y otras áreas adquiere un importante papel transformador.³

La solución a estos dilemas es esencial para el proceso de democratización que se expande por América Latina. Aunque no existieran la deuda externa, los acreedores ni el FMI, las minorías están apegadas a los esquemas ortodoxos. Esto es particularmente evidente en el caso argentino, donde las viejas élites del sistema preindustrial y de la especulación financiera aspiran a retrotraer al país al sistema que prevalecía antes de 1930 y a subordinar el aparato productivo a la función financiera. Para estos sectores la deuda constituye un espléndido argumento que les permite insistir en la imposibilidad de una política nacional independiente y reclamar la subordinación al exterior para sobrevivir y evitar el colapso. De allí la tentativa, considerablemente exitosa, de aterrorizar al país con amenazas de embargos, bloqueos, desabastecimientos y otras calamidades que resultarían de no aceptar lisa y llanamente lo que quieran imponer los acreedores. Empero, en definitiva el problema radica en la propia debilidad de las fuerzas nacionales para plantear los problemas en sus bases reales y aprovechar la formidable potencia transformadora de la democracia; para afianzar la unión en torno de objetivos esenciales a la nación y a su derecho irrenunciable a la libertad, el desarrollo y la autodeterminación. En definitiva, de la superación de estas debilidades dentro de las mayorías nacionales y de la formulación de programas realistas de ajuste y desarrollo, dependerá que la deuda pueda pagarse sin sacrificar nuestro futuro. □

Terra, Río de Janeiro, 1983, y R. Dornbusch, *A stabilization program for Brasil*, (mimeo), 1983. Para Argentina, véase del autor: *Vivir con lo nuestro*, op. cit.

3. A. Ferrer, "La deuda externa y la convergencia latino e iberoamericana", ponencia presentada al Séptimo Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economía, Madrid, septiembre de 1983, reproducido en *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 12, México, diciembre de 1983, pp. 1150-1155.