

IICA
E 13
T 686

LA DEUDA EXTERNA Y SU
ESCENARIO DE PODER EN AMERICA LATINA

Guillermo Toro Briones

Guatemala, agosto de 1987

IICA
E13
T686

00003600

LA DEUDA EXTERNA Y SU ESCENARIO DE PODER EN AMÉRICA LATINA

*Guillermo Toro Briones **

En economía cibernética se dice que, para que un sistema tenga estabilidad debe mostrar una situación de igualdad de potencia entre el regulador y el regulado, esto implica que sus fuerzas deberían estar equiparadas para permitir la estabilidad requerida.

El principio señalado anteriormente, es aplicable a la situación que enfrentan los deudores y acreedores dentro del sistema monetario internacional, en el cual se negocia el futuro de los préstamos internacionales y de la deuda externa.

Se trata en esta oportunidad, de identificar las características que presentan tanto deudores como acreedores, frente a la negociación ya que, de la situación positiva o negativa en que se encuentren en términos de poder, se podrán sacar conclusiones anticipadas de los resultados a que se llegue y del problema de oscilación que muestre el sistema monetario.

A. SITUACION DE LOS DEUDORES

En el grupo de países deudores en América Latina, se observa una serie de características comunes frente a las negociaciones, que pueden ser enunciadas de la siguiente manera:

* Especialista en Planificación Agrícola, IICA-Guatemala. Agosto, 1987

1. LA BANCA INTERNACIONAL

Por lo general los países latinoamericanos se encuentran endeudados con la mayor parte de los acreedores internacionales.

Esto significa que con las facilidades para la captación de recursos que se dieron entre 1976 y 1982, estos recibieron créditos que provienen de los gobiernos y de la banca privada internacional como de los organismos internacionales de financiamiento, tanto para el uso de la banca privada como para el sector estatal.

Asumieron prioridad en la búsqueda y obtención de recursos, sin evaluar el potencial que tenían como ejecutores eficientes de las inversiones.

2. MONTOS DE LA DEUDA

Los países fueron solicitando créditos a los organismos financieros y con ello elevando los montos de la deuda, en muchos casos a niveles cercanos a su producto interno bruto, lo que ha comprometido los recursos generados por sus exportaciones, mas allá de los límites manejables.

Los montos elevados, han significado problemas para cada país ya que, la ocupación de recursos para hacer frente a los intereses crecientes de los créditos y el pago de los capitales, han tenido una incidencia importante en el manejo de las variables económicas internas de los países, al otorgarle estos prioridad al pago de la deuda y teniendo que sacrificar por ello el uso de recursos para el crecimiento interno.

Los países enfrentan una situación de fatiga de deuda, que como tal, va incidiendo sobre el comportamiento de otras variables económicas.

3. PLAZOS DE LA DEUDA

A diferencia de los contratos a largo plazo que firmaban los países en épocas pasadas, en los últimos años una gran parte de la deuda ha sido contratada a plazos cortos, esto ha significado que los países no han podido recibir los beneficios de las inversiones hacia las cuales se canalizaron los recursos, cuando les llegaba el momento de comenzar a pagar el capital y los intereses de los créditos.

Esta presión significó en muchos casos, la paralización o el retraso de las obras, un desgaste interno en la reprogramación de inversiones y un aumento en el costo de los proyectos, los cuales asumiendo un beneficio constante, daba como resultado una menor rentabilidad de las inversiones.

4. TAMAÑO DE LA DEUDA

Otro elemento importante dentro del escenario en que se desarrollan las negociaciones, es el tamaño relativo que presenta cada país respecto al monto de la deuda. No es lo mismo el poder de negociación de un país como Brasil con una deuda de US\$100 mil millones, que el que tiene un país como Ecuador, cuya deuda es de US\$7000 millones.

El poder de negociación frente a la banca es distinto según el tamaño de la deuda, adicional a esto sucede que los montos público y privado de la deuda, muestran una gran heterogeneidad entre países.

5. INTERESES DE LA DEUDA

Al contratarse los créditos a intereses flotantes (libor + % o prime-rate + %) los deudores se encontraron frente a un parámetro que estaba fuera de su control, como es la tasa de interés, pero que sentían los efectos de su elevación.

Por parte de los acreedores, con un alto control del sistema financiero mundial pudieron "acordar" ciertos cambios en las variables económicas, las cuales hicieran subir o bajar estas tasas de interés.

6. INDIVIDUALISMO EN NEGOCIACIONES

Las negociaciones por países, es decir, en forma individual frente a los acreedores, muestra una relación de poder que dificulta a los deudores asumir una posición de fuerza ya que en general, su atomización los hace enfrentarse a unos acreedores que se encuentran agrupados y protegidos por la solidaridad de un objetivo común, como lo es el pago total de la deuda.

Esto da origen al llamado paripaso, donde los deudores están limitados en su negociación por la información que manejan los acreedores y donde esta condición de paripaso significa que no se puede tratar a un acreedor peor que otro. Esto conduce a que los banqueros no muestren condiciones favorables de negociación con un deudor para "no sentar precedente".

7. GRUPOS NEGOCIADORES ESTABLES

En general los países responden a los momentos de negociación con grupos identificados de técnicos, los cuales en esa coyuntura aparecen como los más conocedores, por lo que se improvisan equipos, son pocos los países que han formado grupos de trabajo de largo plazo, cuya responsabilidad básica sea la de conocer y negociar la deuda con los acreedores.

8. OBJETIVOS DE INVERSION

Unificar una posición de los países deudores frente a los acreedores, presenta serias dificultades, ya que cada uno de

ellos solicitó créditos para propósitos diferentes, no existiendo una homogeneidad de objetivos de inversión entre ellos, por lo que el único objetivo que les une en la actualidad es su debilidad para hacer frente al pago de los intereses y amortización de los créditos solicitados.

9. MANEJO INTERNO DE LA INVERSION

La contratación de créditos por parte de la banca privada y en muchos casos los créditos solicitados por el sector público, sufrieron entramientos y desviaciones respecto a sus objetivos primarios, lo que hizo inmanejable la inversión, por parte de los países.

Los problemas de manejo interno de la inversión, han otorgado un costo adicional a ésta, que conduce a una baja de la rentabilidad de los proyectos, no contemplada en la preinversión.

10. SITUACION ECONOMICA

En los últimos años se ha agudizado el problema de crecimiento en los países latinoamericanos y enfrentan serias dificultades en el manejo económico interno, por el estancamiento de la producción y por tener que hacer frente al pago de la deuda.

Esta situación se ha visto incentivada por las negociaciones de carácter restrictivo que han tenido que efectuar con los organismos financieros, provocando situaciones de inestabilidad política, las cuales no permiten una buena base de negociación.

11. ACTIVIDADES ESPECULATIVAS

Uno de los elementos distorcionadores de las economías de los países, fue la desviación de los créditos externos hacia actividades de tipo especulativo, donde el rendimiento de corto plazo era el más eficiente. Esto produjo en el mediano plazo, distorsiones en los mercados financieros internos y problemas en el manejo de variables en la economía de los países del área.

Uno de los problemas que enfrentan actualmente los deudores, es el conocimiento del destino que tuvo el dinero solicitado por el sector privado, lo que empeoró la deuda externa.

12. PODER DE ADAPTACION DEL ESTADO

La situación de crisis en que se encuentran los países por motivo de la deuda, creó un escenario sobre el cual no estaban acostumbrados a actuar los países latinoamericanos y por ello el propio Estado, tuvo que ir ideando sobre la marcha los instrumentos de manejo de estas situaciones, con lo cual, se creó un problema de experimentación, al esperar resultados que no siempre fueron concordantes con los objetivos propuestos.

13. ORIENTACION POLITICA

Las diversas formas de conducción de ideologías políticas en los países deudores, dan pie para el manejo individual del problema de la deuda, al enfocar los gobiernos con diversa óptica la relación con los acreedores y sus opciones de pago.

14. DETERIORO EN EL MERCADO DE PRODUCTOS

El elemento básico para dar cumplimiento al compromiso de la deuda, es contar con las divisas disponibles para el pago.

El descenso de los precios reales de los productos exportados por los países latinoamericanos y las restricciones que presentan los mercados de exportación, dificultan el ingreso de divisas y con ello las posibilidades de pago de la deuda.

15. NUEVOS MERCADOS

Las posibilidades de diversificar la producción para la exportación y con ello buscar alternativas de generación de divisas para el pago de la deuda, se encuentran restringidas por la propia capacidad de los mercados de los países importadores, los cuales han perdido dinamismo.

Estos mercados, han visto reducir las cantidades demandadas de productos por efecto ingreso y han visto crecer la oferta de productos, por la competencia que libran los países en desarrollo, por el mercado, lo que se ha traducido en una baja de precios internacionales.

Esto ha significado mayor esfuerzo por producir de los países deudores, para obtener las divisas necesarias para hacer frente a la deuda.

16. DEPENDENCIA DE INSUMOS IMPORTADOS Y DE ALIMENTOS

Los cambios provocados en América Latina por la transformación financiera de la última década, condujo a la caída de sus producciones internas y al aumento de las importaciones, cuyos precios internacionales se elevaron en forma relativa mas que los precios internacionales de las exportaciones,

creando por esta vía otra fuente de déficit en la balanza comercial y una debilidad de los países para negociar su deuda.

17. POSICIONES FRENTE AL COMERCIO INTERNACIONAL

Las relaciones cualitativas y cuantitativas de las importaciones y exportaciones de cada país deudor, impone distintas condiciones de negociación con los acreedores.

Esta situación, producto de la ubicación geográfica, hace que aquellas variables que afectan positivamente a los países templados, lo hagan negativamente con los países tropicales, disminuyendo con ello el poder de negociación conjunta, similar situación se presenta con los países productores e importadores de petróleo.

18. PRECIOS INTERNOS INDEXADOS

Al ajustarse las economías, cumpliendo las condicionalidades de los acreedores, los precios internos de las producciones se indexaron al mercado internacional, con ello crecieron sus precios y por lo tanto fueron dejando una alta proporción de consumidores fuera del mercado, esto que en un comienzo produjo acumulación de stock, luego pasó a reducir el uso de la capacidad instalada y a elevar el costo fijo unitario de producción, provocando con ello un cambio brusco en la estructura de oferta de los países y una situación de extrema inseguridad en la producción (quiebra de empresas).

B. SITUACION DE LOS ACREEDORES

El escenario dispuesto por los acreedores aparenta ser más sólido, ya que actúan en forma de cartel y según su agrupación pueden ser identificados en tres tipos:

- La Banca Privada Internacional, cuyas negociaciones las realizan por la vía del Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Los Gobiernos de los países industrializados, cuya vía de negociación es el Club de París.
- Los Organismos Internacionales de Financiamiento, los cuales difieren en algún modo de los anteriores, por su característica de ser instituciones de ayuda a los países, con un tratamiento bilateral de las negociaciones.

Las características de estos grupos, son las siguientes:

1. OBJETIVOS COMUNES

Tienen como objetivo común la búsqueda de formas de pago de la deuda. Sus reuniones son programadas con anticipación, sus decisiones se toman al más alto nivel y utilizan una batería de instrumentos homogénea, la que hacen funcionar para el logro de sus objetivos.

2. MECANISMOS DE COORDINACION

Las frecuentes reuniones de alto nivel, como también los grupos de trabajo identificados con una orientación económica, hacen que la conducción de la política de manejo de la deuda se encuentre plenamente coordinada por los acreedores.

De este modo, en reuniones de coordinación como las de Seul (1985) y Venecia (1986) se ponen de acuerdo sobre los objetivos y condicionalidades del tratamiento de la deuda y por otro lado la banca internacional y los grandes acreedores "fijan" la tasa de interés del mercado, a la cual se deben pagar los créditos (libor y prime rate).

3. TIPOS DE ACREEDORES

Hasta el año 1976 el mayor peso de la deuda externa de los países latinoamericanos, estaba contratada con organismos de cooperación bilateral o multilateral por países, esta situación sufre un vuelco, cuando la banca privada internacional que se encontraba saturada de petrodólares, ofrece a los países y banca nacional grandes sumas para promover la inversión.

Por un lado las condiciones y por otro la presión y poder de convencimiento de la banca privada, hicieron que la deuda creciera por su acción, negociando directamente los créditos, pero una vez que las condiciones se pusieron difíciles en el pago, utilizaron la presión del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la negociación conjunta para recuperar dichos créditos.

4. FORMAS DE NEGOCIACION

Se observa una posición de negociación grupal visible por parte de los acreedores, frente a la atomización de los deudores.

El ejemplo de los bancos internacionales, los cuales no negocian directamente con los acreedores, sino que por la vía del Fondo Monetario Internacional.

En estas negociaciones se busca una unidad de criterio para enfrentar al país deudor. No es el banco acreedor el que negocia con el país deudor, sino que lo hace un representante de los acreedores, cuya representación conjunta le otorga poder frente al deudor.

5. NIVEL DE LOS REPRESENTANTES

En las negociaciones que se realizan; los acreedores se encuentran representados por un grupo de técnicos de nivel medio con orientaciones políticas claras y con poder de consulta a los niveles más altos, esta situación dificulta las negociaciones a los deudores, ya que estos últimos por lo general se encuentran negociando con sus más altas autoridades financieras y económicas (Ministros), las cuales no pueden dilatar sus decisiones en consulta a otros niveles.

6. DIVERSIFICACION DE LOS CREDITOS

Esta metodología usada por la Banca Internacional, para disminuir el riesgo de sus inversiones en los países en desarrollo, le otorga un alto poder de negociación, ya que frente a los deudores, los cuales pueden tener un monto alto de créditos por pagar y cuyo poder podría ser esa gran deuda, deja de ser tal, cuando esta se encuentra diversificada en 100 o más instituciones de financiamiento.

El grado de presión que puede ejercer un país, se ve diluido por el monto de la deuda directa con el banco acreedor.

7. RESPONSABILIDAD EN LAS INVERSIONES Y EXIGENCIAS DE LAS CONDICIONES DEL PRESTAMO

Los acreedores entregaron los créditos a los países, asumiendo que la totalidad de la responsabilidad de su manejo recae en el deudor y haciendo sentir que, las condiciones pactadas en el préstamo son inmodificables en cuanto al pago.

Esto ha hecho que hasta ahora, la inversión en los países en desarrollo no presente riesgos para la banca internacional,

a pesar de que para entregar los recursos, lo hicieron evaluando el costo-beneficio de la inversión y un compromiso que suponía algún grado de riesgo.

La corresponsabilidad que debe asumir la banca internacional, tanto el uso de los créditos que conforman la vieja deuda, como en el otorgamiento de recursos frescos, es una restricción para los países acreedores en su poder de negociación.

8. CONDICIONALIDADES DE NEGOCIACION

Con el fin de hacer una distribución más equitativa de los riesgos involucrados en la negociación de la deuda externa, los acreedores pusieron en funcionamiento dos instrumentos para ejercer mayor poder en las negociaciones: la condicionalidad en cadena y la condicionalidad cruzada.

La condicionalidad en cadena representa el poder de la firma, bajo condición de que otro acreedor lo haya hecho antes, con el fin de respaldar una negociación entre agencias acreedoras, mientras tanto la condicionalidad cruzada significa que el país A recibirá la asistencia financiera requerida por parte del acreedor B, sólo si A cumple con los requisitos y condiciones pactadas con el acreedor C.

Estas condicionalidades, provocan en los deudores un serio problema de negociación, ya que debe resolver un sistema de ecuaciones simultáneas de condicionalidad con una gran parte de los acreedores, para resolver su problema de negociación y por otra parte, estas condicionalidades no siempre son dirigidas con un mismo sentido, por lo que a veces se distorsiona el objetivo inicial que tuvieron los convenios individuales entre deudores y acreedores.

9. CONDICIONALIDAD PARA LOS NUEVOS PRESTAMOS

El objetivo de la banca internacional en la actualidad es, el que toda deuda se paga en las condiciones en que fue pactada en sus orígenes, y a partir del cumplimiento de esta premisa, se entregan nuevos préstamos a los países deudores, para que sirvan de medio de pago a la deuda externa, bajo condiciones y restricciones que estos países difícilmente soportan.

Esto ha traído en ellos, tres tipos de problemas: el instrumental de las políticas utilizadas, no ha dado el resultado que se esperaba; ha provocado altos costos económicos y sociales en los países que los han puesto en práctica y han demostrado la inestabilidad de los gobiernos para mantener en el mediano plazo dichos instrumentos de política en ejecución.

Estas condicionantes han significado una mayor vulnerabilidad interna en los países deudores y una reducción del poder de negociación en el mediano plazo.

En un comienzo las condicionantes estuvieron dirigidas hacia el pago "ajustando el cinturón" en los países, luego de la reunión de Seúl, la condición fue el pago con crecimiento, sin duda que aún no están dadas las condiciones para que los deudores, comiencen a plantear una solución de crecimiento interno, utilizando el residuo en la balanza de pagos, para ser destinado a cancelar la deuda externa, un planteamiento diferente al propuesto por los acreedores.

10. CAMBIO DE ROL DE LOS ACREEDORES

Desde que comenzó la crisis del petróleo y consecuentemente la generación de excedentes monetarios, hasta el año 82, el rol de los organismos financieros fue el de colocar recursos en los países en desarrollo para financiar el crecimiento de éstos.

De ese año en adelante, hubo un cambio de rol ya que lo que se priorizó a partir del año 82 fue la búsqueda de instrumentos necesarios para que la deuda sea pagada por los países.

11. DISPONIBILIDAD DE FLUJOS DE CAPITAL

En los últimos años ha comenzado una disminución de flujos de capital hacia los países en desarrollo, lo que ha contraído las economías de estos, dejándoles menor espacio de maniobra para el crecimiento interno y con ello un menor poder de negociación, por la acción concertada de los acreedores.

12. RELACIONES ENTRE PAISES LATINOAMERICANOS

En muchos casos y producto de la internacionalidad de la banca, se da el caso en que los países latinoamericanos son deudores y acreedores al mismo tiempo, deudores de la banca internacional de financiamiento y acreedores de países a los cuales han dirigido inversiones, esta doble condicionalidad, disminuye también su poder de negociación de la deuda, ya que las alternativas de negociación sugeridas como deudor pueden revertirse por parte de otro país con el cual es acreedor (Costo de fondeo).

REFLEXIONES FINALES

Estos son los elementos que describen el escenario de negociación entre deudores y acreedores en América Latina, posiblemente cada uno de ellos constituye un problema de magnitud el cual debe ser estudiado a fondo y resuelto con proposiciones concretas.

El tiempo es un gran enemigo para los deudores, cada día aumenta el costo de los créditos utilizados, a su vez el poder de ejecución de

las inversiones, agrega un elemento adicional al costo en el tiempo por atrasos, comisiones y multas.

Se observa además, que los sectores primarios como el agrícola, no recibieron la prioridad en ese endeudamiento, a pesar de que son los sectores que responden en el mediano plazo de forma mas eficiente en la obtención de rentabilidad de las inversiones.

Por último, la caracterización de la deuda, el escenario de poder y el instrumental utilizado por los países deudores, constituyen los elementos necesarios para mejorar la posición negociadora de América Latina frente a la banca internacional.

Los avances logrados en algunos países por grupos negociadores (Costa Rica, Chile, Uruguay) como los esfuerzos realizados por todos y cada uno de los países por enfrentar el problema de la deuda externa, ha proporcionado una basta experiencia al respecto, la cual no ha sido conocida por los grupos negociadores de otros países, ha faltado información entre deudores y principalmente entre aquellos técnicos a los cuales les ha tocado negociar la deuda por parte de los países.

Muchas de las experiencias en estas materias, las cuales se observan como nuevas en algunos países, ya han sido resueltas por otros y resultaría interesante reunir, frente a problemas concretos la experiencia de los negociadores, se evitaría un uso de recursos extra por parte de los gobiernos, el desgaste de las comisiones de negociación y con el beneficio de usar al menos, el "común denominador" de los logros alcanzados en las experiencias anteriores.

Un elemento importante que debe ser meditado, es la característica de "secreto de Estado" con que se han manejado en general los asuntos relacionados con el crédito externo y la deuda, esto ha significado asumir en los países condicionalidades y cartas de compromiso a espaldas de la comunidad afectada, perdiéndose la posibilidad de dialogo interno y de utilizar otras alternativas para la negociación.

B I B L I O G R A F I A

ARELLANO, J. Pablo y René Cortazar. *"Del milagro a la crisis: algunas reflexiones sobre el momento económico"* Estudios CIEPLAN. Chile, julio 1982

ESQUEL GROUP FOUNDATION INC. *"Préstamos de ajuste sectorial y su impacto e implicaciones sobre el sector agropecuario de América Latina"*. IICA. Costa Rica, marzo, 1987.

DONOVAN, Donal. *"Naturaleza y orígenes de las dificultades del servicio de la deuda externa"*. Finanzas y Desarrollo. N° 4. Vol. 21. USA, diciembre 1984.

SELOWSKY, Marcelo. *"El ajuste en los años 1980. Panorámica de los problemas"*. Finanzas y Desarrollo N° 2. Vol. 24. USA, julio 1987

RIVERA, Eugenio. *"La dinámica inflacionaria y las políticas de estabilización en Centro América y Panamá en la década de los 80"* Seminario Regional CSUCA. Guatemala, agosto 1987.

CHARPENTIER, Silvia. *"La deuda externa, conflicto de conflictos"*. Seminario "Deuda externa y programa de ajustes" CEMLA y Maestría en Política Económica. Universidad Nacional de Costa Rica. Agosto, 1987.

RODRIGUEZ, Adrián. *"Deuda externa en Costa Rica: del desajuste a la negociación... y por la renegociación al ajuste"*. Seminario Regional CSUCA. Guatemala, agosto 1987.

