

NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS

RESEÑAS

Green, Rosario, **La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos**, SRE/Editorial Nueva Imagen, 1988, 425 pp.

El libro de Rosario Green nos presenta un amplio y detallado panorama de los orígenes y manifestaciones del problema de la deuda externa en México. La actualidad del análisis no podría ser mayor, pues no obstante que la aparición de los problemas de incapacidad de pagos datan de 1982, lo cierto es que difícilmente podría decirse que se ha avanzado hacia la superación definitiva de la llamada crisis de la deuda.

Entender el porqué de esta incapacidad —tanto de los deudores, como de los acreedores— para diseñar e impulsar iniciativas que permitan una solución efectiva y duradera, constituye un objetivo de importancia crucial, cuyo valor no sólo es académico sino, sobre todo, político.

En este sentido, el trabajo de Rosario Green constituye una valiosa contribución con miras a entender mejor qué es lo que ha pasado en materia de deuda, y por qué México y otros países deudores, a pesar de sus enormes esfuerzos, no han logrado superar la situación de relativa insolvencia en que incurren a partir de 1982. Parte de la explicación, señala la autora, está en el carácter histórico y estructural del endeudamiento de México. Pero ésta sería sólo parte de la explicación, pues el hecho irrefutable es que se dio un proceso de sobreendeudamiento en varios países debido a razones de demanda y oferta a partir de 1973. Con posterioridad a 1982 ha tenido lugar una dramática contracción en el otorgamiento de nuevos créditos. En consecuencia, las dificul-

tades de pago de los deudores no derivan solamente de causas atribuibles a ellos mismos, sino también de la renuencia de los bancos comerciales y otras instituciones internacionales para conceder nuevos créditos en la cantidad requerida. Es decir, que el fenómeno caracterizado por Rosario Green, como escasez de créditos, conjuntamente con el insuficiente alivio en el servicio de la deuda, son elementos clave para explicar la insuficiencia de la estrategia seguida para enfrentar la crisis de deuda entre 1982 y 1988. Esa estrategia, como lo describe detalladamente la autora, es reflejo de la existencia de diversas percepciones entre los actores que participan en el proceso, pero también, agregaríamos, es evidencia de la contraposición de intereses y objetivos entre deudores y acreedores durante la fase de escasez de créditos. Esta dicotomía de intereses contrasta con la situación observada durante la fase de abundancia de créditos.

El libro de Rosario Green está compuesto por seis capítulos, un apartado de consideraciones finales y un *post-scriptum*. En los dos primeros capítulos del libro, se describen los orígenes del problema, las tendencias hacia el endeudamiento excesivo observadas durante el llamado auge petrolero y la política seguida en el manejo de la deuda a partir de 1982 en sus líneas generales.

En el *arranque* del problema subyace la política de financiamiento seguida durante el desarrollo estabilizador. En este periodo se recurrió al endeudamiento externo en forma sistemática, a fin de financiar el tradicional déficit en la balanza comercial y "fortalecer" simultáneamente las reservas monetarias, así como para financiar el déficit fiscal proveniente de la insuficiencia de recursos propios dentro del sector público y de la necesidad de que el gobierno

actuara como promotor del desarrollo. Esta política propició inevitablemente el debilitamiento financiero del sector público, situación que era ampliamente reconocida por diversos analistas a principios de los setenta.

Las dificultades económicas de carácter interno y externo propiciaron una especial aceleración del endeudamiento a partir de 1973. En esto influyeron tanto la decisión gubernamental de no disminuir el ritmo de crecimiento de la economía, como la política sostenida por el sector financiero oficial, de mantener el tipo de cambio y la libertad cambiaria, no obstante las evidencias de fugas masivas de capital a partir de 1974-1975. Después de 1976 se aplica una política de ajuste y restricción al endeudamiento, que se modifica radicalmente a partir de 1978 ante el auge petrolero. La política de financiamiento seguida entre 1978 y 1981 alienta la contratación de créditos externos a ritmos sin precedente en la historia del país. Por su parte, el sector privado también incurre en un excesivo endeudamiento externo. Estas tendencias dan lugar al *punto de inflexión*, analizado en el segundo capítulo, y a la subsecuente fase de ajuste y renegociaciones de adeudos. En la última parte de este capítulo, la autora hace un riguroso recuento de las dificultades y los retrasos en las negociaciones para la reestructuración del débito a lo largo de las cuatro etapas observadas entre 1982 y 1987.

A partir del tercer capítulo el análisis se centra en el problema de la escasez de créditos y las diferentes actitudes y percepciones de los actores en el proceso de endeudamiento. Se describe el debate suscitado a partir de 1982 entre los bancos comerciales y las autoridades gubernamentales, en especial de Estados Unidos, ante la aparición de la crisis financiera mexicana. Se analiza la posición de las agencias del Ejecutivo estadounidense ante la necesidad de instrumentar un "plan de rescate" en 1982, la posición de los funcionarios de la Reserva Federal y del Departamento del Tesoro y la inclusión del FMI en las negociaciones con México y otros países deudores. Se destacan las dificultades para convencer a la banca comercial de participar en las "operaciones de rescate" a México en 1982 y especialmente en 1986, la necesidad de que la Reserva Federal ejerciera presiones sobre los bancos "regionales" (medianos y pequeños) de Estados Unidos, las limitaciones del Plan Baker, la

aparición de otras iniciativas como el Plan propuesto por el senador demócrata Bradley, el cual reconocía la necesidad del crecimiento y no proponía más créditos, sino la disminución de la carga de la deuda; es decir, un alivio para los deudores a cambio de que aceptaran cierta condicionalidad. Vale la pena hacer notar que esta última iniciativa contenía algunos elementos que posteriormente, en marzo de 1989, serían retomados en el llamado Plan Brady, propuesto por el secretario del Tesoro estadounidense. El análisis elaborado por Rosario Green deja en claro las diferentes percepciones que había y hay entre la banca europea y japonesa por un lado, y la estadounidense por otro lado, así como entre los bancos grandes y los de menor tamaño en Estados Unidos.

En el cuarto capítulo, dedicado a analizar lo que se denomina *la búsqueda de soluciones propias*, se analizan los esfuerzos de concertación realizados por los países latinoamericanos a partir del Consenso de Cartagena. Se presenta un minucioso recuento de los antecedentes de la Reunión de Ministros de Finanzas y de Relaciones Exteriores efectuada en junio de 1984, en Cartagena de Indias, Colombia, y que dio lugar a un amplio reconocimiento de la necesidad de diseñar una estrategia de negociación con los acreedores, bajo criterios de cooperación y concertación. A estos esfuerzos los acreedores respondieron con una elevación de las tasas de interés de casi dos puntos, lo que implicó aproximadamente un mil 250 millones de dólares adicionales en el servicio de la deuda latinoamericana en 1984.

A partir del Consenso de Cartagena, sus 11 países integrantes (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) crearon un Mecanismo de Consulta y Seguimiento, que tuvo su primera reunión en Mar del Plata, Argentina, en septiembre de 1984. Dentro de este marco los países latinoamericanos continuaron insistiendo en sus propuestas sobre la necesidad de un diálogo político con los acreedores y el reconocimiento de su corresponsabilidad en la crisis de deuda. En diciembre de 1985 se emite una importante declaración conocida como Declaración de Montevideo, en la cual los países latinoamericanos adoptan una posición firme y crítica respecto al Plan Baker, y reiteran su insistencia en la búsqueda de soluciones más equitativas y

compatibles con las aspiraciones de desarrollo de los países deudores.

Las iniciativas y planteamientos latinoamericanos han tenido sin duda un valor político, pero hay que reconocer que han carecido de la fuerza necesaria para influir realmente en el curso de los acontecimientos. En realidad esta "búsqueda de soluciones propias" no ha podido contrarrestar el hecho de que los acreedores han mantenido la iniciativa y marcado las pautas en el manejo de la crisis de deuda. En la última parte del capítulo se examinan las dificultades económicas de América Latina en los años 1985 y 1986; se analizan los intentos de Perú, Brasil y Argentina para impulsar políticas antiinflacionarias de corte heterodoxo y los esfuerzos de estos países, en especial de los dos primeros, para sustraerse a la condicionalidad del FMI.

El quinto capítulo titulado "¿Hacia un nuevo papel del FMI en Latinoamérica? El paquete de rescate para México en 1986, la cuarta etapa" es tal vez el más polémico de todos los capítulos del libro. Se señala que el actual papel del FMI en Latinoamérica está en buena medida determinado por la "crisis de pagos", pues aparte de coordinar los programas de ajuste, este organismo tiene que orquestar los procesos de refinanciamiento de la región con los bancos comerciales privados (p. 282). De ahí que el reto que se le presenta en este contexto sea el de la compatibilidad de los pagos del servicio de la deuda con la reanudación del crecimiento de las economías latinoamericanas. En esta perspectiva parecería que sí habría elementos para suponer un nuevo papel del FMI en la región. Sin embargo, las funciones del FMI no se reducen a lo antes señalado, hay otras como su importante papel en la aplicación de la condicionalidad, lo que en la práctica significa injerencia en las políticas económicas internas de los países que solicitan el apoyo de esta institución, en el sentido de impulsar orientaciones y medidas de corte neoliberal. En este sentido sería difícil sostener que el papel del FMI se ha modificado. Por eso nos parecen especialmente acertados los signos de interrogación que acompañan al título de este capítulo.

Como señala Rosario Green, entre 1985 y principios de 1986 se acentúan las dificultades económicas del país. Lo anterior conduce a que la moratoria se empiece a considerar como

una posibilidad real o inevitable. En este contexto de urgencia tiene lugar la conformación de un nuevo "paquete de rescate" para México y el inicio de la cuarta y última etapa en la reestructuración de la deuda. El debate se agudiza durante el lapso que va de mayo a junio de 1986 y el secretario de Hacienda de México, Jesús Silva Herzog F., renuncia a su cargo. Sobre este último punto, el lector se siente un tanto desencantado ante la ausencia de hipótesis o conjeturas sobre las causas de la renuncia. La autora presenta un análisis muy completo y detallado de las distintas posiciones dentro del gobierno estadounidense, de los bancos comerciales y de los organismos financieros multilaterales. Se trataba ante todo de impedir que México declarara la moratoria, para lo cual se diseñó un paquete similar al de 1982. Junto a esto se anunció la firma de una nueva Carta de Intención con el FMI y la definición de una nueva estrategia económica: el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). Las negociaciones con los bancos se inician en septiembre de 1986, pero la definición de los términos finales tiene lugar hasta el 20 de marzo de 1987. En la parte final del capítulo se describe el difícil contexto en que tienen lugar las negociaciones, así como las opiniones diversas de empresarios, líderes, funcionarios y banqueros. Para estos últimos el paquete logrado por México "no debía ser visto como modelo para otras naciones, porque no constituía un precedente". Lo que reflejaba su renuencia a hacer concesiones y otorgar nuevos créditos a los países en desarrollo. También se mencionan diversas opiniones críticas o escépticas acerca del acuerdo logrado por México.

En el sexto y último capítulo, Rosario Green examina la situación económica de México entre 1986 y 1987, la incidencia de la moratoria anunciada por Brasil en febrero de 1987 en el acuerdo de México con los acreedores, la renegociación de la deuda privada y la significación misma del acuerdo; con justeza se destaca que el acuerdo del 20 de marzo de 1987 más que ejemplificar la aplicación del Plan Baker, marcó el fin de una etapa, pues evidenció la imposibilidad de continuar por el camino de las reprogramaciones.

Una mención especial merece el argumento incluido en las consideraciones finales sobre la necesidad de lograr reducciones en el monto de la deuda, sobre todo si se tiene en cuenta

que el libro se terminó de escribir en octubre de 1987; es decir, cuando los analistas casi no destacaban la necesidad de disminuir el valor nominal, o en libros, de la deuda a su valor real. En el *post-scriptum* se actualiza el análisis hasta 1988, lo que le permite a la autora considerar el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y el mecanismo de reducción de deuda intentado con el apoyo de “Bonos Cupón Cero” de la Tesorería estadounidense durante el primer trimestre de 1988. Este último, a pesar de sus limitados resultados, constituyó lo que Rosario Green con razón y lucidez califica como “un nuevo paso en el camino de una solución más permanente al problema de la deuda externa y un cambio cualitativo muy importante, pues es tal vez la primera manifestación de corresponsabilidad, que va más allá del discurso” (p. 423).

Sofía Méndez Villarreal