

América Latina Deuda Externa: ¿Quién Debe Pagar?*

Jacobo Schatan W.♦

Introducción

Una cuestión fundamental para el tratamiento del problema de la deuda externa de las naciones del Tercer Mundo, y muy en particular de las más endeudadas que son las latinoamericanas, es la de determinar *quién debe pagar, cuánto, cómo y por qué*. Hasta ahora son los países deudores los que han asumido toda esa responsabilidad y, dentro de ellos, la cuota más importante del sacrificio de pagar ha recaído sobre los sectores económicamente más débiles. Pero, como se ha demostrado fehacientemente, las naciones deudoras y sus pueblos llegaron hace tiempo al límite de su capacidad de pago y de manera cada vez más frecuente se plantea la necesidad de encontrar soluciones al problema que signifiquen un alivio real en la pesada carga y, eventualmente, la desaparición total del problema.

Inicialmente se consideró la cuestión de la deuda como coyuntural, principalmente de liquidez, solucionable a través de medidas de ajuste estructural, basadas en la experiencia histórica del FMI. Sin embargo, no se previeron las consecuencias económicas y sociales de

* Ponencia preparada para el Seminario sobre Problemas Contemporáneos de América Latina, organizado por la *Academia de Ciencias de la Unión Soviética*. 23-25 de noviembre de 1988.

♦ Economista chileno. Director del Instituto de Estudios Económicos de América Latina, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México. El autor agradece la valiosa colaboración de Nubia de la Roche, economista colombiana del IEEAL.

esos ajustes ni la prolongación y profundización de la crisis. En este equivocado diagnóstico inicial ni costos ni responsabilidades tuvieron un lugar. Sólo en fecha muy reciente ha surgido la noción de la corresponsabilidad; esto es, la responsabilidad compartida entre deudores y acreedores en la gestión y evolución de la crisis de la deuda y, por tanto, la necesaria responsabilidad igualmente compartida para encontrar el camino de salida y repartir las cargas.

Pero esta noción no es comprendida de igual manera por todas las partes involucradas; ni siquiera es comprendida cabalmente. Una visión simplista distingue entre sólo dos grandes bloques antagónicos: acreedores y deudores que, en mayor o menor proporción, tendrían que asumir una cuota de responsabilidad en el pago o extinción de la deuda. Pero ni los deudores ni los acreedores son bloques monolíticos, homogéneos y ungrupales, cada uno está formado por diversos grupos de intereses que tienen diferentes grados de responsabilidad frente al problema y diferentes conflictos entre sí. Una tarea *seria* de búsqueda de soluciones deberá, por consiguiente, definir con mayor precisión cuáles son estos grupos al interior de cada bloque y de cada nación, deudora o acreedora, cuáles han sido sus roles, sus beneficios y perjuicios en el transcurso del tiempo, para así poder adjudicar a cada uno de ellos la cuota que más cercanamente les corresponderá asumir en la solución de la deuda. Eso es lo que trataremos de efectuar en esta nota, sabiendo de antemano que encontraremos muy grandes dificultades para mantenernos dentro de rangos adecuadamente "realistas".

Para poder determinar los aparentes grados de responsabilidad en el surgimiento y expansión de la deuda latinoamericana, debemos necesariamente recorrer el camino que ésta siguió en las últimas décadas: cómo es que la deuda externa latinoamericana saltó de poco más de 20 mil millones de dólares en 1970 a más de 420 mil millones en el día de hoy, apenas 18 años más tarde. Una revisión de los factores internos y externos que condujeron a la región latinoamericana a contraer tan gigantesca deuda y a tener que pagar anualmente más de 30 mil millones de dólares por concepto de intereses solamente, nos permitirá ir delineando los elementos centrales de este proceso, sus agentes principales, y los grupos que se beneficiaron o perjudicaron con dicho proceso. Con todos estos elementos, elaboraremos una propuesta de salida compartida, sobre la base de una justificación razonada sobre la cuota de "repago" que adjudicamos a cada grupo involucrado.

Evolución de la deuda en América Latina

Hagamos un breve repaso de como creció la deuda externa de América Latina a partir de comienzos de los años setenta. Podemos distinguir dos periodos: de 1973 hasta 1981 y de 1982 en adelante. En el primero de ellos la deuda se incrementó principalmente por la demanda ejercida por los propios países latinoamericanos en el contexto de un mercado financiero saturado de eurodólares. En el segundo, en cambio, el crecimiento de la deuda se originó principalmente en motivos ajenos a la región y fuera de su control. Examinemos estos dos periodos con mayor detención.

La primera crisis del petróleo, a finales de 1973, puso al descubierto la incapacidad de los organismos creados por el Acuerdo de Bretton Woods para regular la liquidez internacional y mantener el equilibrio de las relaciones financieras y comerciales entre los países. Tanto el FMI como el BM se demostraron incapaces para reciclar —hacia los países en desarrollo deficitarios— los excedentes de eurodivisas acrecentados por las enormes ganancias de las naciones exportadoras de petróleo y por la disminución de la demanda de crédito por parte de los países industrializados. De esta manera la crisis del petróleo dio lugar a que se consolidara un mercado financiero internacional de carácter privado —que respondía a motivaciones e intereses de la ganancia privada— en contraposición de las funciones y objetivos generales de equilibrio (Fondo Monetario) y desarrollo (Banco Mundial) previstos en los acuerdos de Bretton Woods. El mercado de eurodólares que se había estructurado desde la década de los sesenta, con base en los déficit de balanza de pagos de los Estados Unidos y los enormes gastos militares que significó para este país la guerra de Vietnam, así como en los superávit financieros externos de varias naciones industriales después de la Segunda Guerra Mundial, encontró en la crisis petrolera de 1973 el momento oportuno para asumir un papel dominante en el sistema financiero internacional. Fue así como la banca privada inició una agresiva estrategia para abrir mercados nuevos donde colocar esos cuantiosos excedentes de dinero en su poder.

La misma coyuntura produjo en América Latina los efectos siguientes: los países importadores de crudo, como Brasil, se enfrentaron a serios problemas de balanza de pagos, que fueron resueltos mediante la contratación de empréstitos externos, especialmente

con la banca privada internacional. No adoptaron estos países políticas económicas restrictivas para disminuir el consumo interno de bienes importados y así controlar el creciente déficit externo, sino que siguieron adelante con sus políticas de desarrollo altamente expansivas y utilizadoras de insumos, equipos y tecnología importados. Por su parte, las naciones exportadoras de petróleo como México y Venezuela no obstante sus mayores ingresos de divisas, recurrieron de manera masiva al crédito externo para financiar ambiciosos programas de desarrollo a la vez que un elevado despilfarro consumista por parte de los grupos más acomodados (esto último también se dio entre los importadores de petróleo). Las naciones latinoamericanas se vieron alentadas a pedir prestado, como se dijo, por la abundancia y baratura del dinero en los mercados financieros internacionales. Inclusive muchos segmentos del sector privado fueron inducidos a endeudarse, ilusionados con la perspectiva de una fuente inagotable de dinero a bajo costo, que serviría para que cada cual pudiera dar rienda suelta a sus más descabelladas ambiciones. El hecho de que en esa misma época se hubiera pasado de la aplicación de tasas fijas de interés a tasas flotantes, hizo pensar a algunos ingenuos prestatarios que el costo del dinero bajaría todavía más. Pero la realidad se encargó de demostrar muy pocos años después que los latinoamericanos habían caído en una verdadera trampa, de la cual no salen actualmente.

Es así como la deuda global de los países latinoamericanos, que en 1970 llegaba a 23 mil millones de dólares, en 1976 ya se acerca a los 100 mil millones y en 1981 alcanza la cifra enorme de casi 280 mil millones de dólares: ¡doce veces en once años! Noventa por ciento del incremento de 255 mil millones en ese lapso se contrató con instituciones bancarias privadas. Cabe destacar que hasta 1970 la banca privada prestaba poco dinero a largo plazo a los países de América Latina: la mayor parte del crédito consistía en préstamos de corto plazo para financiar operaciones de comercio exterior. La parte principal de los préstamos a plazos superiores a un año provenía de instituciones oficiales: gobiernos y bancos multilaterales, mundiales y regionales. A finales de los años sesenta y comienzos de los setenta las instituciones oficiales eran responsables de más de un tercio de endeudamiento total de las naciones latinoamericanas; hacia 1980 esta proporción había bajado a sólo 12 por ciento, como consecuencia del aumento ya señalado en los préstamos de origen comercial privado, pero desde 1983 aquella proporción vuelve a

subir, a 18-20 por ciento, debido a la fuerte disminución que experimentaron los préstamos de la banca, como consecuencia de la crisis que estalla en agosto de 1982 cuando México declara la moratoria.

CUADRO 1
AMERICA LATINA: BALANZA DE CUENTA
CORRIENTE Y FLUJOS NETOS DE CAPITAL 1970-1987

(Miles de millones de dólares)

| Años | Balanza de cuenta corriente (1) | Entrada neta de capital (2) | Pagos netos de utilidades e intereses (3) | Transferencia de recursos (4) = (2) - (3) |
|------|--|--------------------------------------|--|--|
| 1970 | -3.1 | 4.2 | 3.4 | 1.1 |
| 1971 | -4.4 | 5.1 | 3.2 | 2.0 |
| 1972 | -4.1 | 7.2 | 3.3 | 2.6 |
| 1973 | -3.2 | 7.9 | 4.2 | 3.7 |
| 1974 | -7.5 | 11.4 | 5.0 | 6.4 |
| 1975 | -14.1 | 14.3 | 5.6 | 8.7 |
| 1976 | -11.0 | 17.9 | 6.8 | 11.1 |
| 1977 | -11.9 | 17.2 | 8.2 | 9.0 |
| 1978 | -18.3 | 26.2 | 10.2 | 16.0 |
| 1979 | -19.6 | 29.1 | 13.6 | 15.5 |
| 1980 | -28.1 | 29.7 | 18.2 | 11.5 |
| 1981 | -40.1 | 37.6 | 27.2 | 10.4 |
| 1982 | -40.9 | 20.4 | 38.8 | -18.4 |
| 1983 | -7.4 | 3.0 | 34.4 | -31.4 |
| 1984 | -1.0 | 9.3 | 36.3 | -27.0 |
| 1985 | -3.5 | 3.3 | 34.8 | -31.5 |
| 1986 | -14.6 | 8.7 | 30.5 | -21.8 |
| 1987 | -9.1 | 14.4 | 30.1 | -15.7 |

FUENTE: CEPAL, diversas publicaciones.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, hasta 1980 los ingresos netos de capital habían sido más que suficientes para compensar los saldos negativos en la cuenta corriente de la balanza de pagos; estos saldos negativos crecen ininterrumpidamente a partir de 1974, con motivo del aumento de los precios del petróleo y el acelerado endeudamiento que dio lugar a crecientes pagos por servicios de esas

deudas. Todavía en 1981 el ingreso neto de capitales era elevado, con una cifra de 38 mil millones de dólares, pero en 1982 bajó a la mitad y en 1983 prácticamente desapareció. En años siguientes se observa un repunte en el ingreso neto de capital, pero sin alcanzar jamás la magnitud a que había llegado hacia finales de los años setenta. Como consecuencia de lo anterior, América Latina se transformó en una región exportadora neta de capital. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, sólo en los últimos seis años la región habría exportado más de 150 mil millones de dólares a los gobiernos e instituciones acreedoras. Para poder hacerlo, no quedó otra salida que crear un fuerte superávit en la cuenta de mercancías: dado que no podían aumentarse significativamente las exportaciones, se redujeron con celeridad las importaciones de bienes y servicios a partir de 1983 (cuadro 2).

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA: BALANZA COMERCIAL,
1970-1987
(Miles de millones de dólares)

| <i>Año</i> | <i>Aportaciones de bienes y servicios</i> | <i>Importaciones de bienes y servicios</i> | <i>Balanza comercial</i> |
|------------|---|--|------------------------------|
| 1970 | 17.0 | 17.4 | -0.4 |
| 1971 | 17.7 | 19.2 | -1.5 |
| 1972 | 20.5 | 21.7 | -1.1 |
| 1973 | 28.9 | 28.2 | -0.8 |
| 1974 | 43.6 | 46.0 | -2.5 |
| 1975 | 41.1 | 49.7 | -8.6 |
| 1976 | 47.3 | 51.9 | -4.6 |
| 1977 | 55.8 | 59.8 | -4.0 |
| 1978 | 61.3 | 69.8 | -8.5 |
| 1979 | 82.0 | 88.2 | -6.2 |
| 1980 | 107.6 | 117.8 | -10.1 |
| 1981 | 116.1 | 128.7 | -12.6 |
| 1982 | 103.2 | 104.6 | -1.3 |
| 1983 | 102.4 | 75.3 | 27.0 |
| 1984 | 113.9 | 79.0 | 34.9 |
| 1985 | 108.9 | 77.7 | 31.2 |
| 1986 | 94.2 | 79.8 | 14.4 |
| 1987 | 105.9 | 78.1 | 27.8 |

FUENTE: CEPAL, diversas publicaciones.

Pero la sola contracción de las importaciones, pese a su magnitud, no alcanzaba para que se pudieran atender adecuada y puntualmente los crecientes servicios de la deuda externa (intereses y amortizaciones), que consumían entre 30 y 40 mil millones al año solamente por concepto de intereses. Por tal motivo las naciones deudoras se vieron obligadas a renegociar de manera periódica sus deudas —posponiendo el problema— y a pedir más dinero prestado para cumplir sus compromisos y no caer en moratoria, lo que sin duda acentuó los ya excesivos niveles de endeudamiento. Es así como, pese a exportar capital de manera creciente, la región latinoamericana continuó endeudándose, pasando de los casi 280 mil millones de dólares en 1981 a los 420 mil millones en la actualidad, apenas siete años más tarde. Como veremos enseguida, la mayor parte de este nuevo incremento de la deuda es de responsabilidad primaria de las circunstancias prevalecientes en los mercados financieros internacionales, en los cuales las acciones y políticas de los países latinoamericanos tienen un peso nulo o muy insignificante.

Responsabilidad de los acreedores

El cambio de estructura de la deuda latinoamericana, con un predominio cada vez mayor de los préstamos de la banca comercial, hizo que los efectos del agudo incremento en las tasas de interés que se registró a partir de 1978 en los Estados Unidos y que luego se propagó a otros países industrializados, repercutiera con más fuerza en América Latina que en otras partes del Tercer Mundo. Como se recordará, hasta mediados de los años setenta las tasas eran del orden del 5-7 por ciento anual; sin embargo, como consecuencia principalmente del embate especulativo contra el dólar y la creciente inflación que se registró en los Estados Unidos, comenzaron a ajustarse hacia arriba las tasas de interés. Hacia mediados de 1980 llegaron a casi 22 por ciento anual, como resultado de la política crediticia restrictiva aplicada por el Sr. Paul Volcker, Presidente del Consejo de la Reserva Federal de los Estados Unidos, para poner un freno al agudo fenómeno inflacionario que estaba desquiciando a esa nación. Cabe señalar que estas nuevas tasas se aplicaron tanto a los préstamos nuevos como a los anteriores, muchos de ellos contratados a tasas equivalentes a la cuarta parte de las vigentes a comienzos de los ochenta. Posteriormente, durante el segundo mandato de la Administración Reagan, las tasas comenzaron a bajar, hasta ubicarse en

1985 en un nivel de alrededor de 12 por ciento. Es sólo a partir de 1986 cuando se registra una caída más pronunciada de las tasas de interés, llegando a comienzos de 1987, a un nivel de 7 por ciento anual. Sin embargo esta tendencia se revirtió en el segundo semestre del presente año y en la actualidad (finales de 1988) ya se encuentra el *Prime Rate* en un nivel de 10 por ciento, con posibilidades de que siga subiendo en el futuro.

No hay cálculos muy precisos sobre la magnitud del sobreendeudamiento que para América Latina significó haber tenido que pagar hasta 15 puntos porcentuales más por concepto de la tasa básica nominal de interés. Estimaciones de Hans Singer y de Mike Faber, del *Institute for Development Studies* de la Universidad de Sussex, Inglaterra, hacen llegar ese monto para todo el Tercer Mundo a unos 300 mil millones de dólares en los últimos 10 años. Si consideramos que la deuda latinoamericana representa alrededor del 35 por ciento de la deuda total del Tercer Mundo, el exceso de deuda por intereses —de acuerdo con esas estimaciones— llegaría a unos 105 mil millones de dólares en igual lapso. Cálculos nuestros, aplicando un método sencillo, nos permiten estimar una cifra cercana a los 120 mil millones de dólares en 12 años* por este mismo concepto. Este

* Como punto de referencia tomamos como tasa básica de interés una cifra de 6 por ciento anual. Considerando que entre 1977 y 1988 el exceso sobre dicha tasa básica ha fluctuado entre 1 y 15 por ciento aplicamos conservadoramente un promedio de 4 por ciento como coeficiente de exceso a lo largo de todos estos años, sobre los saldos anuales de la deuda latinoamericana con los bancos comerciales solamente. El resultado es el siguiente:

| Años | Saldo de la deuda de origen privado | Coficiente de exceso 4 por ciento sobre saldos (mil millones de dólares) |
|-------|-------------------------------------|--|
| 1977 | 95 | 3.80 |
| 1978 | 127 | 5.08 |
| 1979 | 157 | 6.28 |
| 1980 | 198 | 7.92 |
| 1981 | 246 | 9.84 |
| 1982 | 278 | 11.12 |
| 1983 | 293 | 11.72 |
| 1984 | 303 | 12.12 |
| 1985 | 303 | 12.12 |
| 1986 | 310 (est.) | 12.40 |
| 1987 | 320 (est.) | 12.80 |
| 1988 | 320 (est.) | 12.80 |
| Total | | 118.00 |

FUENTE: Hasta 1985, CEPAL sobre la base de datos del Banco Mundial, BID y BPI, 1986, 1987 y 1988, estimaciones del autor.

“exceso” es mucho más alto si tenemos en cuenta que a partir de la crisis de 1982 los bancos comerciales comenzaron a cobrar una “sobretasa de riesgo”, que inicialmente era de 2 a 3 por ciento. Solamente en 1987 esta sobretasa disminuyó considerablemente, hasta algo menos de uno por ciento, como consecuencia de la renegociación de México, concluída en marzo de ese año, en la que dicho país obtuvo una reducción de la sobretasa a 0.8125 por ciento y que luego fue aplicada a otras naciones deudoras. En el último informe de la UNCTAD, de septiembre de 1988, se presentan estimaciones acerca de las reservas acumuladas por la banca comercial por la vía de la sobretasa, que según dicha institución alcanzarían la enorme cifra de 40 mil millones de dólares. En rigor este dinero es una especie de prima de seguro pagado por los deudores para cubrir el riesgo de bancarrota y como tal debe ser usado por la banca privada.

Tanto el “exceso” de intereses como la sobretasa, que en total nos dan una suma de aproximadamente 150-160 mil millones de dólares que se han agregado indebidamente a la deuda de América Latina, corresponden a un endeudamiento *no solicitado*. Representan adiciones a la deuda que no provienen de un acuerdo mutuo entre las dos partes sino que corresponden exclusivamente a políticas o acciones de una sola de ellas, los acreedores, y que, por tanto, no pueden considerarse como “deuda legítima”.

Pero hay más. A partir de 1981 empiezan a caer vertiginosamente los precios de las materias en los mercados mundiales. Hidrocarburos, metales, minerales no metálicos, granos, lana y muchos otros, con distintos ritmos y en fechas diferentes, caen estrepitosamente. Ha habido repuntes temporales en algunos casos, como el del cobre en la actualidad, pero en la mayoría de ellos la tendencia al deterioro de los precios ha continuado.

El caso del petróleo es el más conspicuo, habiendo bajado de 25-28 dólares por barril en 1981 a unos 10-12 dólares en la actualidad. Cálculos muy conservadores permiten estimar que la región latinoamericana ha dejado de percibir entre 40 y 50 mil millones de dólares por este concepto en los últimos siete años, suma que ha ido a engrosar el tamaño de su deuda externa. De no haber caído tanto los precios de las materias primas la región latinoamericana habría podido pagar sus compromisos financieros externos con mayor holgura. Nótese que el proceso de deterioro de los precios coincide con el periodo en que esos compromisos externos llegan a su punto máximo, coincidiendo a la vez con la caída de los flujos internacionales de capital.

Los deudores pueden argumentar legítimamente que las sumas anteriores, que en conjunto representan unos 200 mil millones de dólares, se han añadido al endeudamiento que podríamos llamar "propio", por razones totalmente ajenas a su voluntad y, por tanto, en rigor, estos países no tienen por qué reconocer. He aquí, pues, el primer gran elemento de corresponsabilidad foránea: toca a los acreedores —banca y gobiernos— hacerse cargo de esa parte de la deuda latinoamericana. No nos corresponde determinar qué proporción de este pago toca a quién dentro de las naciones acreedoras; ni el espacio de esta ponencia ni los antecedentes disponibles permiten determinar con algún grado de precisión el monto de los beneficios anteriores recibidos por cada parte involucrada y el monto que ahora les corresponde devolver. Eso es materia de un estudio más profundo que habrá que realizar cuando llegue el momento de sentarse a la mesa de las negociaciones. Pero permítaseme aventurar algunas hipótesis de distribución de cargas y su justificación.

Tomemos en primer lugar a la banca acreedora. Los 150-160 mil millones de dólares (exceso de intereses) que deberán eliminar de sus libros tendrán que considerarse como una pérdida que se financiaría de dos fuentes: una, con las reservas ya acumuladas y aquéllas que deban seguir acumulando en años sucesivos; segunda, cargando parte de estas pérdidas al pago de impuestos. La banca no tendría necesariamente que eliminar esa pérdida de sus libros de una sola vez, ya que ello, aún considerando que alrededor de la mitad podría descontarse de impuestos, significaría una amenaza seria para la estabilidad de la mayoría de los bancos. Podría eliminarse de libros, de inmediato, toda aquella fracción que ya está cubierta por reservas para pérdida. Digamos, unos 50 mil millones de dólares, o sea un tercio del total. El resto, 100-110 mil millones, debería quedar como "deuda suspendida", sobre la que los bancos no recibirán intereses de parte de los deudores. De esa cifra, unos 70 mil millones serán absorbidos por los Estados, en forma de impuestos no pagados. Quedarían unos 30-40 mil millones de dólares que la banca podría ir tomando de sus utilidades en el curso de varios años. Para el conjunto de la banca privada acreedora de América Latina, que según antecedentes disponibles ha realizado cuantiosas ganancias en el año 1988, no debería constituir un problema demasiado grande el dividir esa pérdida en unos cinco o seis años.

Es posible que las acciones de los bancos bajen de valor, por algún tiempo, lo cual significaría que la pérdida será transferida a los

accionistas en su mayor parte o en su totalidad. En rigor, una fracción no despreciable de esa pérdida debería ser absorbida por los ejecutivos de la banca, que ganaron muchos millones de dólares en primas especiales por las excelentes utilidades que realizaron los bancos en sus negocios en América Latina. Es posible también que un debilitamiento del valor de las acciones de los bancos los haga a éstos una presa fácil para los gigantes que están buscando comprar empresas a buen precio, cosa que se está dando en Estados Unidos y Europa con cada vez mayor frecuencia. En tal caso, cambiaría la propiedad del banco y su administración; los accionistas probablemente recibirían por sus paquetes accionarios un precio algo más alto, lo que les resarciría de sus pérdidas iniciales; los ejecutivos, en cambio, podrían perder no sólo sus franquicias sino también sus puestos. Si así ocurriera, se daría una especie de "democratización" de las pérdidas, pagando más quienes más han ganado en el pasado. De otra parte, la economía de las naciones industriales, en su conjunto, no debería tener un problema muy serio para absorber tranquilamente esa "pérdida". Recordemos a este respecto que los efectos del crac de las bolsas de octubre de 1987 —con pérdidas estimadas en dos millones de millones de dólares en todo el mundo— se disiparon con una rapidez increíble.

Los 70 mil millones de dólares que, estimamos, serán descontados de impuestos, habrán de ser pagados por los contribuyentes, además de los 40-50 mil millones de dólares que los gobiernos acreedores deberán asumir de la deuda latinoamericana por la caída de los precios de las materias primas. Aún con todas las dificultades políticas que un aumento generalizado de impuestos podría tener en las naciones industrializadas, no debemos olvidar que el control de la inflación en estos países y el mejoramiento en los niveles de vida de sus poblaciones ha sido posible en buena proporción gracias a la disminución de los precios de las materias primas importadas desde América Latina y otras regiones del Tercer Mundo. Además, esa suma de poco más de 100 mil millones de dólares es insignificante (1 por ciento) en comparación con el Producto Bruto de los 7 principales países del mundo (cerca de 10 billones de dólares en 1986).

No hace mucho un destacado banquero alemán, argumentando en contra de las propuestas de condonación de una parte de las deudas de los países de América Latina, señalaba que la banca no tenía por qué hacerse cargo del despilfarro de los tercermundistas ni sostener un modo de vida ostentoso y artificial financiado por el endeuda-

miento externo. Conuerdo con esta opinión del banquero alemán —que es compartida por muchos otros banqueros y políticos del mundo industrializado— ya que las deudas originadas en despilfarro y ostentación deben ser asumidas por quienes derrocharon y ostentaron (y lo siguen haciendo) dentro de los propios países del Tercer Mundo. Pero lo que hemos planteado en los párrafos anteriores corresponde a aquella parte de la deuda que no se originó en derroche u ostentación sino en políticas de los propios países acreedores que benefició a banqueros, accionistas y consumidores de tales naciones. A continuación veremos cómo adjudicar las responsabilidades de los propios deudores.

Responsabilidad de los deudores

Nos toca ahora examinar qué hicieron los países deudores con el dinero que se pidió prestado e indagar acerca de porqué pidieron tanto en tan poco tiempo. La tarea no es nada fácil ya que las estadísticas no registran adecuadamente el destino final de lo que ingresa a los países, ni como dinero ni como mercancías y hay muchas partidas que no se registran del todo. ¿Cuánto del remanente de 220 mil millones de la deuda (descontada ya la parte atribuible a responsabilidad externa) corresponde a importación de bienes suntuarios o a equipos y materias intermedias para fabricarlos localmente? ¿Cuánto a armamentos? ¿Cuánto capital se fugó para radicarse en el extranjero, sea en cuentas bancarias, en bonos del Tesoro o en propiedades inmuebles? Estas son algunas de las preguntas que una investigación sería sobre las causas, mecánica y objetivos del endeudamiento externo y del consecuente hipotecamiento a largo plazo de las sociedades latinoamericanas, debería poder responder. Trataremos en esta sección de examinar someramente algunas de estas causales internas.

Hay en el comportamiento de las sociedades latinoamericanas dependientes algunos componentes de muy acentuada irracionalidad, que las ha llevado a vivir y desarrollarse de una manera que no es compatible ni con sus medios y recursos, ni con las verdaderas necesidades de sus grandes mayorías. De una parte, la muy inequitativa distribución de la riqueza y los ingresos hace que el excedente económico se concentre en relativamente pocas manos, posibilitando a sus tenedores exportar capital sin afectar el funcionamiento de

sus actividades productivas y/o financieras dentro de los países latinoamericanos donde se generan esos excedentes. Además, tal distribución, cuya negatividad se ha incrementado en los últimos ocho años, se refleja en pautas de consumo crecientemente diferenciadas, con la minoría más acomodada demandando bienes y servicios cada vez más sofisticados (que conllevan un elevado componente extranjero) y las mayorías empobrecidas que no sólo están cada vez más lejos del "mercado", sino que tropiezan con serias dificultades para acceder a un mínimo de bienestar, en los renglones básicos de alimentación, vivienda, salud, educación, vestuario, transporte, saneamiento ambiental y otros.

Estas pautas aberrantes, que se acentúan notablemente en la década de los ochenta como consecuencia del problema de la deuda externa y los ajustes estructurales, nos permiten discernir un cuadro muy claro de las raíces profundas del endeudamiento acelerado de las naciones latinoamericanas durante los años setenta. Veamos primeramente lo que se refiere a fuga de capitales. Según estimaciones de diversas fuentes, que van desde el FMI, hasta el Departamento del Tesoro del gobierno de los Estados Unidos, pasando por diversos bancos europeos y muchas otras instituciones, han salido de América Latina en poco más de diez años alrededor de 150 a 200 mil millones de dólares de propiedad privada. Esto, aparte de la exportación oficial de capital para pagar intereses de la deuda externa que, como dijimos, se acerca a los 150 mil millones de dólares en el periodo 1983-1988. Una parte de ese capital privado que se fugó es producto de un conjunto de operaciones fraudulentas para evadir impuestos, ocultar ganancias malhabidas y otras motivaciones por el estilo. Otra parte, muy importante por cierto, salió "legalmente", en virtud de no haber restricciones en muchos países al libre movimiento de capitales. Cuando se dieron circunstancias en las que hubo una fuerte sobrevaluación de la moneda local, como ha ocurrido con alguna frecuencia en muchos países, resultaba más barato comprar propiedades en los Estados Unidos que en México, por ejemplo. En periodos de incertidumbre económica, o ante la inminencia de devaluaciones, los poseedores del capital excedentario lo convierten en dólares u otras monedas duras y lo envían al exterior para ser invertidos en valores muebles e inmuebles o simplemente en cuentas de depósito.

Los avances tecnológicos registrados en el mundo financiero han facilitado enormemente el flujo de recursos privados del Tercer

Mundo hacia los países industrializados. Al mismo tiempo, una parte importante de la deuda contraída en los años setenta en varios países de la región obedeció al endeudamiento privado. Empresas y particulares, alentados por la existencia de tipos de cambio fijos por largos periodos, así como por los diferenciales en las tasas de interés entre el mercado internacional y los mercados locales, se endeudaron masivamente, sea para especular o para invertir en actividades productivas. Cuando, como en Chile y México, para citar sólo dos casos conocidos, sobrevino una devaluación severa y dichas empresas o individuos no pudieron hacer frente a sus compromisos en dólares u otras monedas, los gobiernos se hicieron cargo de tales deudas, impidiendo el colapso de las actividades privadas involucradas. Mientras tanto, esas mismas firmas habían remitido al exterior fuertes montos de capital. Se dio entonces la paradoja de que los Estados, o sea la sociedad en su conjunto, tuvieron que rescatar a las empresas privadas comprometidas, endeudándose más y cayendo en el proceso ya descrito de las costosas renegociaciones, mientras que aquéllas ponían a resguardo sus capitales en el exterior. Esos capitales obviamente devengan intereses y utilidades, que acrecientan el capital privado original; al mismo tiempo, los países latinoamericanos deben pagar intereses a las entidades bancarias de los países industrializados, para cubrir las deudas en que incurrieron al hacerse cargo de las deudas privadas.

Sea cual fuere el mecanismo que se usó para extraer capital de estas naciones, nos parece irrefutable que es indispensable tratar de rescatar siquiera una parte de ese capital "fugado", a fin de amortizar la deuda remanente. Dicho sea de paso, lo anterior da al traste con las viejas teorías de que los países en vías de desarrollo padecen de una crónica falta de capital debido a su baja tasa de ahorro interno y, que por tanto, deben obtener préstamos del exterior o inversiones extranjeras directas, para sostener un ritmo apropiado de crecimiento económico. Cuando se detectan fugas de capital tan elevadas como las que han tenido lugar en América Latina, o un despilfarro de divisas por la vía de las importaciones innecesarias, podemos llegar a la conclusión de que lo que falta no es ahorro interno sino mecanismos de control para evitar su acumulación excesiva en pocas manos y su escape al exterior.

Obviamente, no es este el lugar para abordar un examen pormenorizado de esos mecanismos de control. Pero no hay duda de que los gobiernos poseen instrumentos que, adecuadamente aplicados,

podrían estimular a que esos capitales, al menos en parte, pudieran retornar a sus lugares de origen. Por cierto, no estamos pensando en lo que los dueños del capital fugado suelen plantear: "la necesidad de establecer un clima de confianza", que en buenas palabras no significa otra cosa que retribuir con algún premio a quienes nunca deberían haber sacado esos capitales de sus lugares de origen. Más bien, creemos que se debería implantar algún sistema destinado a gravar esos capitales en sus lugares de destino —para lo cual obviamente se requiere de la cooperación por parte de los gobiernos donde esos capitales se han refugiado— y a los que permanezcan en sus lugares de origen. También podría pensarse en algún tipo de bonos del Estado, denominados en moneda extranjera, a ser adquiridos por los propietarios de dichos capitales, que gozarían de un interés no superior al que se pacte con la banca acreedora y redimibles a un plazo no inferior a 30 años; tanto el capital como los intereses se pagarían en moneda nacional al tipo de cambio vigente. Con ello, los tenedores de ese capital podrían regularizar su situación tributaria. Si se cuenta con la cooperación de los acreedores, bien podría pensarse en un retorno de capitales de, por ejemplo, 70 mil millones de dólares, que servirían para amortizar de inmediato las deudas nacionales. De esta manera el remanente de la deuda exterior regional quedaría reducido a unos 150 mil millones de dólares en total.

El pago de este remanente debería pactarse de la siguiente manera: un plazo de 25 años, con intereses fijos del 6 por ciento anual como máximo y con una cláusula de estabilidad de los precios de las materias primas principales que exporta América Latina durante todo el periodo de pago. De esa forma se evitaría que, aún con un principal disminuído y con intereses más bajos, de todas maneras los acreedores pudieran seguir extrayendo la misma o parecida cantidad de productos mediante la manipulación a la baja de sus precios en los mercados internacionales. Este es un punto clave, ya que en definitiva de lo que se trata es de evitar una continuación del despojo de toda esa cantidad de recursos naturales de que ha sido víctima América Latina a través del mecanismo del pago de la deuda externa.

Si se cumplieran todas estas condiciones y si la región *no continúa endeudándose* (excepto para los préstamos de corto plazo destinados a facilitar las operaciones de comercio exterior), la parte que sería de responsabilidad propia de las naciones latinoamericanas deudoras, daría origen a un servicio anual de 15 mil millones en el

primer año, para terminar en unos 6 mil millones hacia el final del periodo de pago. Estas son cifras perfectamente manejables para el conjunto de la región, ya que en el comienzo no representarían más del 15 por ciento del valor de las exportaciones (suponiendo que éstas se mantienen constantes en una cifra de alrededor de 100 mil millones de dólares, a precios constantes). Inclusive si las exportaciones bajaran, por razones de diversa índole, la fracción destinada al pago del servicio de la deuda todavía sería muy inferior a la que se registra en la actualidad en la mayoría de los países. Quedaría un margen sustancial para importar bienes y servicios necesarios, a la vez que la deuda se estaría eliminando progresivamente hasta su total desaparición.

El elemento de *no endeudamiento* adicional es clave para la resolución del problema y se encuentra ligado al no menos crítico de la transformación de las pautas de consumo y producción, que a su vez están estrechamente vinculadas con los patrones de distribución del ingreso en estas sociedades. Si se lograra modificar el contenido de las políticas de desarrollo que han prevalecido en América Latina durante muchas décadas, en favor de la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población y no en beneficio casi exclusivo de minorías adineradas urbanas y sus seguidores de la clase media, nos encontraríamos con que la necesidad de América Latina de importar tecnología, equipos o insumos desde fuera de la región sería mucho menor que en la actualidad. Para dar de comer a todos, dotar de vivienda y saneamiento ambiental, transporte adecuado, vestuario y otras cosas esenciales, se requiere traer bastante poco de fuera de la región. Claro que una transformación de este tipo habrá de hacerse de manera gradual a fin de no paralizar una serie de actividades productivas que dependen de tecnologías, insumos o equipos importados. Pero la asignación de recursos de inversión habrá de irse ajustando a las nuevas políticas y en forma paulatina los países de América Latina irán conquistando una mayor autonomía externa, aparte de ir corrigiendo las enormes desigualdades sociales existentes en la actualidad.

Al disminuir las necesidades de importación extrarregional, y el servicio de la deuda, se reducirá también el imperativo de exportar materias primas, con lo cual se ayudará a tonificar sus precios en un mercado internacional caracterizado por una tendencia a la baja en la demanda. Se invertiría así el actual círculo vicioso de tener que exportar más para juntar la cantidad de dinero exigida por los

acreedores o por los consumidores de artículos suntuarios o simplemente prescindibles, incluyendo a los armamentos en esta última categoría. De este modo, también, los países de América Latina estarían conservando mejor sus recursos no renovables, para que puedan servir de base de sustentación a futuras generaciones.

El paso de una economía volcada hacia la exportación, altamente dependiente de la volatilidad de los mercados, así como dependiente financiera y tecnológicamente de los países industrialmente más avanzados, hacia una economía más preocupada por atender las demandas fundamentales de la población, significará también un avance considerable hacia la conquista de una mayor autonomía política.

El imperativo de la unidad latinoamericana

La lucha de los deudores por obtener condiciones que les permitan sacudirse definitivamente el problema gigantesco que los oprime, podrá tener éxito en la medida en que se establezca entre los países latinoamericanos una verdadera unidad. El argumento de que "los perfiles y modalidades de las deudas de cada país son tan diferentes que no se pueden tratar en bloque", como lo esgrimen los acreedores, e inclusive muchos de los deudores, es falso desde un punto de vista político aunque pueda ser parcialmente correcto desde uno exclusivamente técnico. Pero de lo que se trata es de llegar a un acuerdo "político" con los acreedores que permita resolver el asunto de la deuda de una vez por todas. Todos los deudores enfrentan serios problemas comunes: el engrosamiento de sus deudas por obra de factores externos, o por la fuga de capitales, o por la estructura de su comercio exterior, entre otros. Estos problemas comunes deberán ser tratados en conjunto, por el bloque de acreedores (que ya existe) con el bloque de deudores. Las negociaciones colectivas que se emprendan podrán comprender tantas subcomisiones como se quiera para discutir aspectos relativos a las peculiaridades del "perfil y modalidades" de la deuda de cada nación, con sus respectivos acreedores, sean ellos gobiernos, bancos multilaterales o bancos comerciales de diferentes nacionalidades. Pero las pautas centrales de dichas negociaciones, en conformidad a, por ejemplo, los lineamientos esbozados en esta nota, necesariamente habrán de ser propuestas y manejadas por el conjunto de los países latinoamericanos.

Hasta ahora, la posición de los gobiernos latinoamericanos a este respecto ha sido más bien tímida, por temor a las represalias, al aislamiento internacional, al corte de los flujos financieros, etcétera.

Recordemos que ni siquiera Brasil, el país más grande y fuerte de la región pudo enfrentarse sólo a la bien coordinada batería de los acreedores, en su fallida moratoria de 1987. Sin embargo, creemos que es difícil que la comunidad financiera internacional, o los gobiernos acreedores, puedan aplicar sanciones *simultáneamente*, al conjunto de la América Latina. Por eso mismo, pensamos que los países de América Latina no han sabido utilizar adecuadamente la enorme fuerza que les otorga el hecho de ser tan grandes deudores. Para poder conseguir condiciones que signifiquen la eliminación de toda la deuda "ilegítima" y la ayuda en la repatriación de capitales fugados, América Latina debe luchar unida, empujar al unísono el ariete que derribará la incomprensión, la arrogancia y el abuso de los acreedores. ¿Es que alguien piensa que la política del tratamiento "caso por caso" que el Sr. Baker defiende tan fervientemente, llevará a una solución definitiva? Nos parece extremadamente ingenua la posición de quienes, entre los deudores, están de acuerdo con tal estrategia.

Pero la unidad latinoamericana va más allá de una simple alianza táctica para obtener concesiones de los acreedores. Comprende además todo lo concerniente a una mayor complementación de las economías a fin de ir cortando paulatinamente los lazos de dependencia que las atan a los Estados Unidos y otros acreedores. En la medida en que se vaya dando mayor importancia a la satisfacción de las necesidades básicas de la población se irá utilizando mejor el potencial productivo de la propia región. Es cierto que se necesita realizar cuantiosas inversiones en infraestructura para facilitar el intercambio entre las naciones latinoamericanas, así como modificar y abatir las trabas administrativas que hacen más difícil ese intercambio. Pero ello es factible dentro del marco de una transformación profunda de las prioridades del desarrollo.

Tal vez lo más difícil dentro de un proceso de integración económica sea el abandono por parte de los países de posiciones nacionalistas o "ventajistas" extremas. El fracaso de esquemas como el de la ALALC, por ejemplo, se debe a esta visión estrecha del proceso integracionista, según la cual cada uno de los miembros del pacto tratan de obtener "ventajas" a costa de los demás socios, sin comprender que sólo el perfeccionamiento del mecanismo comunitario

podrá otorgarle a cada uno beneficios de carácter más permanentes. El ejemplo de Europa es muy claro. Países con lenguas distintas, que han sido enemigos en por lo menos dos grandes guerras, con culturas diferentes y con grados de desarrollo bastante diferenciados, han logrado —en apenas 30 años y pasando por encima de enormes dificultades de orden práctico y político— llegar a las puertas de una integración completa, que deberá culminar en 1992.

Europa unida se convertirá probablemente en la primera potencia económica del planeta y tal vez asistamos a un renacimiento de los bloques: Europa con Africa como continente subordinado, Asia, con Japón, China, India, los 4 Tigres y otras naciones, formando un bloque oriental, en el que de alguna manera también harán parte Australia y Nueva Zelandia. La Unión Soviética y otras naciones socialistas de Europa Oriental, formando su propio bloque pero en estrecho concierto con la Comunidad Económica de Europa Occidental. Finalmente el hemisferio occidental: Estados Unidos, Canadá y las naciones de América Latina, unidos geográficamente en un bloque "natural". América Latina tiene dos opciones para enfrentar este enorme reto geopolítico: una, continuar como hasta ahora y ser succionada por la potencia del Norte "uno por uno" o "caso por caso"; dos, la de asociarse entre sí constituyendo una mancomunidad de naciones que entra en ese arreglo continental en bloque. América Latina desunida será socio de tercera clase en dicho arreglo; América Latina unida, menos dependiente, con sus *esquemas propios de desarrollo* y sin el gravamen de la deuda, podrá integrarse al resto del continente como socio de primera clase. En este sentido la posición de México es clave, ya que esta es la nación que está recibiendo la mayor embestida por parte de los Estados Unidos para que se una al llamado Mercado Común Norteamericano, y para que sirva como ejemplo continental de las posibilidades de éxito del modelo neoliberal basado en la promoción de exportaciones, en la pérdida de las soberanías nacionales y en la acentuación de un proceso interno altamente concentrador y excluyente.

La deuda social

Dentro de la amplia categoría de "los deudores" tenemos que distinguir claramente entre: a) aquellos que han obtenido grandes ganan-

cias durante el periodo de la crisis y que han incrementado su participación en la distribución del producto, b) los que pudieron conservar intacta su situación económica y/o mantener sus posiciones en la escala distributiva y c) los que, en diversos grados, experimentaron severos deterioros en su situación económica y social. Estos últimos comprenden a la mayoría de la población: los estratos obreros y de empleados, los campesinos, los trabajadores por cuenta propia y la creciente legión de subocupados y de cesantes.

Las políticas de ajuste estructural aplicadas durante los años ochenta, como parte del conjunto de medidas destinadas a combatir la inflación, disminuir los déficits fiscales, aumentar las exportaciones, liberalizar el comercio, abrir las economías a la inversión extranjera, aumentar las tarifas de los servicios públicos, eliminar subsidios a la producción y el consumo, abatir los aranceles aduaneros, y, en suma, disminuir la participación del Estado en la vida económica de las naciones latinoamericanas —todo ello, dentro de la sacrosanta cruzada emprendida por el FMI y el gobierno de USA para hacer frente al problema de la deuda externa de América Latina— sólo tuvo como resultado el drástico empeoramiento en las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población.

Los datos disponibles revelan que en la mayoría de los países el desempleo urbano creció significativamente. En Bolivia, por ejemplo, de una tasa de 6 por ciento en 1980 se pasó a una superior al 21 por ciento en 1987 (recordemos que Bolivia es la nación que aplicó un plan de choque de la manera más ortodoxa); Chile también muestra índices de desempleo muy elevados: de menos de 4 por ciento en 1972 se llega a 16-18 por ciento a mediados de los años ochenta. Junto con un aumento en los niveles de desempleo se registra un deterioro creciente en las percepciones salariales. En todos los países sin excepción la caída del salario mínimo urbano fue formidable, yendo desde casi 50 por ciento en México a poco menos de 20 por ciento en Uruguay. Este deterioro es especialmente marcado a partir de 1984, cuando se encuentra en pleno apogeo la aplicación de los planes de ajuste económico.

Si a lo anterior añadimos la eliminación de subsidios a productos y servicios básicos, el aumento de las tarifas del sector público y el aumento más que proporcional de los precios de bienes de consumo popular, podremos concluir que la situación social de la mitad más pobre de la población latinoamericana se ha tornado trágica en estos últimos años.

Los índices de subalimentación y desnutrición, de morbilidad y mortalidad infantil, de subescolaridad, entre otros, muestran incrementos alarmantes en casi todas partes. Para los que han podido conservar sus empleos la jornada de trabajo, y la percepción salarial, ha disminuído; para los cesantes, el periodo de desocupación se ha prolongado. Grandes masas han tenido que buscar el sustento en ocupaciones temporales, mal pagadas, que conforman el llamado "sector informal" de la sociedad.

En suma, pues, esta amplia gama de familias, urbanas y rurales, son las que han sobrellevado el peso principal de los ajustes derivados de la deuda externa. No es a ellos, entonces, a quienes hay que pasarles la nueva cuenta de la deuda externa. Por el contrario, ellos son acreedores del resto de la sociedad, dentro y fuera de América Latina, a los que hay que devolverles lo que se les ha quitado en estos años. Esta deuda, que se ha dado en llamar la "Deuda Social", tiene prioridad sobre la otra, pero su resolución está estrechamente ligada a la de la Deuda Externa en términos parecidos a los que aquí se han delineado.

En síntesis, son los "privilegiados" del Primer y Tercer Mundos quienes deberán pagar las cuentas de las dos grandes deudas.