

América Latina: el Problema de la Deuda y Propuestas de Solución.

Clemente Ruíz Durán*

Hoy por hoy, América Latina vive una de las peores crisis de su historia. Después de décadas de expansión y mejoramiento en los niveles de vida globales de la región, los ochenta se presentan como una etapa de desolación y de falta de perspectiva para el bienestar latinoamericano. La mayor parte de los cuatrocientos millones de habitantes de América Latina tienen hoy un nivel de vida inferior al alcanzado al iniciarse la presente década.

Es necesario recordar que en la posguerra la producción creció a un ritmo promedio de 3.4 por ciento entre 1950 y 1980, en tanto la población sólo lo hizo 2.7 por ciento, este crecimiento de la producción por arriba de la población, permitió elevar en forma global los niveles de vida de los latinoamericanos aunque en forma sumamente desigual. Esta situación estuvo enmarcada en el compromiso implícito de la política económica de que era necesario crecer, para poder mejorar los niveles de bienestar de la población.

Al iniciarse la década de los ochenta y presentarse la crisis de deuda, el paradigma del crecimiento ha sido cuestionado y suplantado por otro de ajuste y disciplina, para resolver el problema de los desequilibrios de la región. El propósito de

* Profesor de la División de estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

este documento es discutir los orígenes de la crisis de deuda y, a partir de ello, realizar propuestas de reforma, que permitan rescatar la idea de que el compromiso de la política económica es el mejoramiento de los niveles de vida de la población y no el logro de objetivos en abstracto, en torno a la idea de equilibrios financieros.

Descripción del problema

El problema de la deuda externa latinoamericana no debe entenderse como un problema meramente coyuntural, sino como el fracaso de un estilo de desarrollo. Esta dimensión estructural de la crisis de deuda acusa el problema de la creciente dependencia de la producción y la inversión, de su desarticulación interna, de la imposibilidad de generar una plataforma exportadora, de la desigual relación de intercambio con el resto del mundo, de la creciente inestabilidad del sistema monetario internacional y su explosiva movilidad de capital. Todo esto ha configurado un marco de crisis que América Latina no vivía desde los años treinta.

Si se ubica en esta dimensión el problema, la cuestión de la deuda no es simplemente un problema de caja, sino una relación básica dentro de una problemática estructural. Así, la deuda externa latinoamericana, hoy de 368 mil millones de dólares, significó en 1985: una deuda por habitante de 922 dólares; un 50 por ciento del producto interno bruto anual; casi cuatro años de exportaciones de bienes; tres veces y media la inversión interna bruta; 80 por ciento del consumo total; seis años de importaciones; y lo equivalente a tres años del gasto de los gobiernos centrales.

Estas relaciones del saldo deudor se complican, puesto que en la cotidianidad de la operación de la economía latinoamericana se generan flujos negativos que la descapitalizan y se traducen en una operación, pudiéramos decir, perversa del sector externo de estas economías, para poder cumplir con el servicio de la deuda. Hacia 1985, el pago de intereses fue de alrededor de 39 mil millones de dólares, equivalente a un 36 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios. Pero obtener estos

recursos para el pago de los intereses requirió de un creciente superávit comercial, con base en una reducción de las importaciones, especialmente de bienes intermedios y de capital. Así se observó una reducción de importaciones de aproximadamente 40 mil millones de dólares, entre 1981 y 1985. La reducción de las importaciones no se tradujo en un proceso intensivo de sustitución de las mismas, por lo que se contrajo el nivel de producción y de inversión. El producto por habitante disminuyó entre 1980 y 1985 en un 9 por ciento. Esta situación ha tenido por lo mismo un alto costo social, puesto que para reducir las importaciones se recurrió al establecimiento de políticas de austeridad, en el marco del Fondo Monetario Internacional, afectando en definitiva el empleo y el poder adquisitivo de los asalariados, con lo cual el ajuste tendió a ampliar la desigualdad de las propias economías latinoamericanas, cuestionando con ello la democratización de América Latina.

Perfil de la Deuda Latinoamericana

Relaciones (%)	1981	1982	1983	1984	1985
Intereses a exportaciones de bienes y servicios	27.6	40.5	35.9	35.7	36.0
Deuda externa global bruta desembolsada a producto interno	30.3	32.2	33.7	35.7	
Deuda externa global bruta desembolsada a exportaciones de bienes y servicios	239.2	308.6	336.0	316.4	340.7

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina. 1983

Los orígenes de la deuda

La primera pregunta que surge de esta situación es: ¿cómo se llegó a estos niveles de endeudamiento? El origen de este problema deriva, en gran medida, de la forma cómo fue concebido el sistema financiero de posguerra. La lógica de operación

de dicho sistema se pensó como un mecanismo de ajuste entre países superavitarios y deficitarios, que permitiría el equilibrio en la práctica del sistema. Sin embargo, los mecanismos diseñados establecían fórmulas para los países deficitarios, en cuanto al mecanismo de su ajuste, pero no para los superavitarios, por lo que de hecho se establecían las bases de déficit crónicos para un grupo de países y se dejaba de lado el ajuste de los superavitarios. Esto suponía por lo mismo, la necesidad de flujos de financiamiento de los superavitarios hacia los deficitarios, para poder mantener el desajuste en forma permanente. Esta situación de desigualdad de los intercambios entre países, operó en favor de los países desarrollados, en tanto los países en desarrollo, sin un frente común, aceptaron la condición del déficit crónico. Incluso se creó toda una corriente de pensamiento en torno a la falta de ahorro y la necesidad de complementarlo con ahorro externo. Bajo esta perspectiva se aceptó la idea del financiamiento externo, como un elemento necesario para el desarrollo de los países menos avanzados. Transformándose incluso las instituciones de posguerra a esta nueva tarea del financiamiento externo, al Banco para la Reconstrucción de la Posguerra se le asignó la tarea, en los años cincuenta, de financiar a este grupo de países, los bancos de exportación de los países desarrollados complementaron este papel y, poco a poco, con la expansión del sistema de banca comercial internacional, se amplió el círculo de financiamiento.

Los países latinoamericanos pudieron generar durante la década de los años cincuenta un superávit comercial con base en la producción de bienes agroindustriales. Sin embargo, lentamente el deterioro de los términos de intercambio, fue minando su capacidad de exportación y, para los años sesenta, esta situación se modificó, generándose un déficit comercial, acompañado de una creciente remisión de utilidades hacia el exterior. Esta situación provocó la creciente necesidad de financiamiento externo, para poder mantener la expansión de las economías latinoamericanas. De esta forma el crecimiento económico, demandaba de una nueva relación comercial con el resto del mundo, o un creciente financiamiento para poder crecer. Aunque los foros internacionales escuchaban el plan-

teamiento del deterioro de los términos de intercambio, del creciente proteccionismo de los países industriales y de la pérdida de participación de los países en desarrollo dentro del comercio mundial, se optó por mantener esas condiciones, con lo que se generó la necesidad de un creciente financiamiento externo para el crecimiento.

Crecimiento Económico, Desequilibrio Externo y Términos Desiguales (Tasas de crecimiento)

	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80
PIB	5.3	6.0	6.5	5.8
Déficit en cuenta corriente de B.P.	-14.7	43.1	32.9	14.8
Términos de intercambio				
-Exportadores de Pétroleo	-4.7	0.5	14.1	4.8
-No exportadores de petróleo	-0.1	0.9	-32	-1.5

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina. 1983

El financiamiento del saldo comercial estuvo asociado al crédito de proveedores y al de los organismos multilaterales. Este tipo de financiamiento no representaba problemas, puesto que el primero de ellos, estaba sujeto a normas muy estrictas dentro del contexto de las normas de intercambio de mercancías y, por lo mismo, no representaba mayor problema de administración de deuda. En el periodo 1960-70 el crédito por proveedores representó una quinta parte de la deuda desembolsada. El otro concepto importante en este lapso fue el proveniente de fuentes oficiales, en esa época el financiamiento multilateral significó también otra quinta parte del financiamiento, siendo la etapa de mayor relevancia de este tipo de financiamiento en el contexto del desarrollo, puesto que es entonces cuando se realizan las grandes obras de infraestructura de América Latina apoyadas por organismos multilaterales. Sin embargo, entre 1960 y 1970 la fuente más importante de financiamiento fue la proveniente de préstamos oficiales bila-

terales, en apoyo al comercio entre países. Su participación en la deuda total fue de alrededor del 35 por ciento. El restante 20 por ciento provino en esta época de colocación de bonos, de bancos y de otros financiamientos. Como es obvio la estructura de la deuda tenía un fuerte porcentaje de concesionalidad reduciéndose el costo financiero para América Latina. En esa perspectiva el desarrollo con recursos externos era atractivo, puesto que el servicio de la deuda era sumamente reducido y no implicaba una carga excesiva sobre las economías latinoamericanas.

El proceso de financiamiento del desequilibrio externo latinoamericano pronto empezó a encontrarse con problemas, por una parte los organismos multilaterales, no contaban con los recursos apropiados para financiar el creciente desequilibrio de la balanza de pagos, y tampoco existía voluntad política para elevar el monto de sus recursos. Por ello al finalizar los años sesenta fue necesario que los gobiernos buscaran nuevas fuentes de financiamiento, aunque ello implicara un mayor costo, lo esencial era obtener recursos para poder mantener en expansión a las economías. El comercio no lo permitía porque no sólo los términos de intercambio se deterioraban cada vez más, sino que existía un creciente proteccionismo en los países avanzados, por lo que la única vía era el recurrir a los préstamos de la banca comercial internacional. Esto a su vez adquiría una mayor viabilidad dado que a finales de los años sesenta, al imponerse ciertas regulaciones al sistema financiero norteamericano (regulación Q), se desarrolla el mercado de eurodólares, con lo que se empieza a inyectar mayor liquidez a la economía mundial y abre la posibilidad de un mayor financiamiento de la banca comercial que se convierte en un sustituto de los financiamientos tradicionales. Este mecanismo abría la posibilidad de continuar financiando el déficit crónico de América Latina, sin necesidad de incurrir en cambios estructurales, era la forma de mantener el *status quo*, en materia de crecimiento desequilibrado. Para la banca comercial internacional también era muy atractivo el otorgar créditos a estos países, puesto que el dinamismo observado en las economías latinoamericanas más grandes, de cierta forma les garantizaba una utilización racional de sus recursos. De esta forma, ante la escasez de fondos

en otras fuentes de financiamiento, América Latina acude a este mercado en busca de recursos, los cuales obtiene en forma creciente.

Créditos Sindicados del Mercado de Euromonedas obtenido por América Latina.
(Miles de millones de dólares)

1972	2.2	1977	9.0
1973	3.4	1978	17.4
1974	4.5	1979	26.0
1975	6.0	1980	19.9
1976	8.7	1981	24.9

Fuente: OECD. Financial Market Trends.

Este tipo de recursos resultaba sumamente atractivo a los gobiernos latinoamericanos puesto que se ofrecían sin la condicionalidad que representaban los recursos provenientes de organismos financieros multilaterales, que durante décadas habían sido el esquema de financiamiento al cual recurrir. Sin embargo, el riesgo que éste involucraba no se supo medir en ese momento, sobre todo el hecho de que al ser un crédito comercial exigía mayor rentabilidad de los proyectos a los cuales se aplicaría en términos de divisas, puesto que los plazos de pagos eran más reducidos y no sólo eso sino que se contrataban a tasas flotantes, lo que implicaba mayor costo. Así, en teoría daba mayor libertad a los gobiernos, pero en la práctica les implicaba una creciente disciplina para su aplicación y no sólo esto sino que se daba a un costo mayor. El monto de la deuda contratada a tasas flotantes se elevó en forma considerable para los países más grandes de América Latina, tal como puede observarse en el siguiente cuadro. Situación que se dio en medio de las elevación de las tasas de interés, que evidentemente creaba un cuadro de crisis, ya que los montos que se requerían destinar al pago, tan sólo de intereses, crecían en forma exponencial al ponerse en práctica la fórmula de revisión trimestral de la tasa de interés. La tasa de interés del mercado de euromonedas pasó de 5.46 por ciento en 1972 a 16.38 en 1981, y la preferencial de Estados Unidos de 5.23 por ciento a 18.92 en este mismo periodo.

Porcentaje de la Deuda de
Algunos Países Latinoamericanos
Contratada a Tasa Flotante.

país	1973	1975	1977	1979	1981
Argentina	6.8	17.5	39.4	48.0	59.4
Brasil	34.8	51.8	54.3	59.6	67.3
México	40.0	51.2	53.3	69.7	74.8

Fuente: The World Bank. World Development Report.
1985

El incremento tan acelerado de la tasa de interés por arriba de sus niveles históricos empezó a crear un círculo vicioso, al obligar a los países a contratar más deuda tan sólo para hacer frente al servicio de la misma. No eran ya únicamente los requerimientos de la producción, sino que empezó a crearse una espiral incontenible de financiamiento, deuda que creaba más deuda.

Al cuadro financiero vino a sumarse un nuevo elemento en 1973, con el alza en el precio del petróleo, el cual se duplicó y obligó a un mayor pago, por concepto de importaciones petroleras a la mayor parte de los países del área, exceptuando a cuatro que en ese momento eran ya exportadores de petróleo: Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. En ese marco el balance comercial de los países importadores de petróleo se complicó pues sus pagos por compras petroleras se elevó de 1 610 millones de dólares en 1973 a 5 065 millones de dólares en 1974, y continuó elevándose posteriormente para alcanzar los 15 714 millones de dólares en 1980, es decir la cuenta petrolera se multiplicó casi diez veces en este periodo, lo que elevó su participación en el total de las importaciones de 10 por ciento en 1973 a casi una tercera parte del total en 1980. A esto se sumó una falta de respuesta exportadora, lo que provocó un creciente desbalance comercial de 277 millones de dólares en 1973 a casi 14 mil millones de dólares en 1980. El déficit comercial acumulado de estos países en el periodo 1973 a 1981 fue de 50 mil millones de dólares, lo que ocasionó fuertes requerimientos de financiamiento, que a su vez obligaron a buscar mayores créditos para pagar tan sólo los intereses de la deuda,

que en este periodo fueron cerca de 61 mil millones de dólares, lo que elevó el déficit en cuenta corriente a más de 100 mil millones de dólares, que en su mayor parte fueron financiados por créditos comerciales y marginalmente por inversión extranjera directa y por disminución de reservas. En este grupo de países quedaba claro que el problema de deuda estuvo ligado a problemas de comercio exterior y de crecientes tasas de interés de los financiamientos que se conseguían. En última instancia eran los problemas del intercambio desigual y de un sistema de intercambio fundado en el déficit crónico.

El caso de los países exportadores de petróleo fue diferente, su situación se modificó de repente, dotándolos de un ingreso en divisas adicional no previsto con lo que en principio les permitiría resolver su problema del sector externo. Sus ingresos por exportación pasaron entre 1973 y 1981 de 12 mil a 58 mil millones de dólares. Sin embargo, no existía planificación para la utilización de los recursos, y sin consideraciones complejas se trató de ampliar el aparato industrial y permitir un mayor consumo a partir de mayores importaciones. Los ingresos petroleros en lugar de motivar un cambio estructural, profundizaron en la estructura económica existente, con sus problemas de desintegración y ausencia de fuerzas endógenas que mantuvieran un ritmo de autoexpansión. Para los gobiernos de estos países resultó más fácil posponer modificaciones al funcionamiento de sus economías con los recursos adicionales, que realizar transformaciones profundas de su estructura económica. Esto implicó un crecimiento desproporcionado en sus importaciones que pasaron de 11 mil a 60 mil millones de dólares en el periodo 1973 a 1981. De esta forma, de ser países superavitarios al principio de los setenta se transformaron en deficitarios, aun a pesar del mayor ingreso petrolero. No hubo disciplina, ni un esquema coherente de planificación para la utilización de los recursos. Ante esta situación a pesar del ingreso adicional se tuvo que recurrir al crédito internacional para financiar el saldo de la balanza comercial.

A esta situación se sumó otra de índole diferente que complicó aún más el problema de la deuda; los países petroleros, bajo la ilusión de los petroingresos, decidieron mantener una política librecambista, con lo que permitían los movimientos

de capital casi sin límite. Todo esto bajo esquemas de reconcentración del ingreso, dio por resultado que los estratos de más alto ingreso de estos países, acumularan activos en el exterior financiados con recursos de los gobiernos. Por lo mismo, los gobiernos que no contaban ni siquiera con excedentes para financiar la cuenta comercial. Tuvieron que endeudarse, para asegurar la libertad cambiaria. Los casos más notables son los de Venezuela y México, a quienes en forma conjunta el Banco Mundial ha señalado que tuvieron fuga de capitales de más de 48 mil millones de dólares en el periodo 1979 a 1982. Todo esto incrementó los requerimientos de financiamiento en forma absurda. Pero la pesadilla aún fue mayor ya que estos países mantuvieron crecimiento en su crédito interno para el sector privado restringido, lo que obligó a que éste buscara créditos en el exterior, de donde a la deuda pública se sumó una deuda privada explosiva, creando un esquema de creciente inestabilidad. Para poder cubrir el servicio de esta deuda, era evidente que se requería no sólo un crecimiento constante en el precio del petróleo, sino también flujos crecientes de crédito. Los gobiernos de estos países no hicieron previsiones para una posible variación en sus ingresos por petróleo, o la posibilidad de que se restringiera el crédito internacional, era un escenario no previsto para estos países. Obviamente que todo sucedió en un sentido inverso, y estos países no tenían ningún programa de contingencia para enfrentar la situación. En estos países el crecimiento de la deuda derivó fundamentalmente de la falta de planificación, de la decisión de mantener una política libre-cambista, de la intención de no realizar cambios profundos en la estructura, con el fin de no alterar la situación política. A todo esto se agregó una situación internacional no favorable, en donde se gestó un recambio industrial ahorrador de energía, se fortaleció el dólar mediante una política restrictiva que elevó las tasas de interés, y un esquema de creciente proteccionismo en los países desarrollados.

Al complejo proceso de acumulación de deuda por los motivos anteriores se dio un proceso adicional, América Latina en los setenta vivió la experiencia menos democrática de su historia, teniendo que enfrentarse al militarismo, que para ejercer el poder mantuvo enormes ejércitos, que motivaron un cre-

ciente gasto en armamentos. Esto complicó el esquema de financiamiento porque a las causas anteriores se suma el endeudamiento para mantener un esquema de fuerza militar. Esta parte de la deuda bajo los procesos de democratización que vive el continente hoy día bien podría ser desconocida.

De esta manera, la acumulación de deuda en América Latina tuvo orígenes diversos, pero que se pueden resumir en los siguientes elementos:

1. El sistema financiero internacional de posguerra aceptó la coexistencia de países con superávit y déficit crónicos en balanza de pagos, dando lugar a la existencia de países con una creciente deuda externa. Los países latinoamericanos dada su desintegración productiva, su base de exportación fundamentada en materias primas y una escasa competitividad en la exportación de productos manufacturados, mantuvo un déficit crónico de balanza de pagos, lo que hubo de ser financiado vía endeudamiento.
2. El proceso de endeudamiento fue aumentándose desde finales de la segunda guerra mundial. Sin embargo, en los cincuenta y los sesenta éste tendió a ser menos pronunciado debido a que tenía un mayor grado de concesionalidad, conforme se hacía más complejo el grado de desarrollo de estas economías los recursos concesionales tendieron a ser insuficientes, por la falta de aumento al capital de los organismos multilaterales, y cada vez y en mayor proporción los países tuvieron que recurrir a financiamiento de la banca comercial, lo que elevó el costo y redujo los plazos de amortización, creandose un círculo vicioso donde contrató deuda para pagar deuda.
3. El crecimiento desproporcionado de la deuda se dio en el periodo 1973 a 1981, derivado inicialmente de los problemas de los mayores requerimientos de importación debido al alza en el precio del petróleo para las economías no petroleras del subcontinente y por una mayor apertura hacia el exterior de las economías petroleras, esto provocó un fuerte déficit comercial que acumulado para el periodo alcanzó casi 57 mil millones de dólares.

4. El financiamiento en este periodo provino fundamentalmente de la banca comercial, que lo otorgaba a tasas flotantes, lo que elevó el costo del financiamiento en forma desproporcionada. El pago por intereses de la deuda entre 1973 y 1981 fue de 100 mil millones de dólares. De esta forma los requerimientos de financiamiento para el saldo comercial negativo y para el pago de los intereses explican casi el ochenta por ciento del endeudamiento latinoamericano en este periodo.
5. A todo lo anterior se sumo un problema de irracionalidad al permitirse el librecambio en los países petroleros más importantes de América Latina —México y Venezuela— que dio posibilidades para que los nacionales acumularan activos en el exterior, financiados con recursos públicos provenientes del endeudamiento externo. Esto elevó la deuda en forma innecesaria. A la vez, las economías con regímenes autoritarios decidieron incrementar sus gastos militares y financiarlos vía endeudamiento externo, lo que provocó también un endeudamiento innecesario.

El surgimiento de la crisis

Una crisis de deuda en realidad podía presentarse en cualquier momento para los países latinoamericanos puesto que el proceso de crecimiento de los saldos de la deuda se habían dado en medio de una creciente fragilidad financiera de América Latina. Esta fragilidad estaba dada más que nada por la fluctuación de los ingresos de exportación de la región que fluctuaban en relación a los precios de las materias primas que eran sumamente volátiles. Esta situación tenía características cíclicas donde la parte ascendente del ciclo de expansión de los ingresos de exportación más fácilmente se obtenían recursos provenientes del crédito externo, en realidad los ingresos por crédito crecían más rápidamente que los provenientes de las exportaciones, aumentando con ello la fragilidad financiera de la región, por lo mismo esto desataba una creciente desconfianza por parte de los acreedores, lo cual combinado con fluctuaciones en los precios de los productos primarios precipitaban el ciclo. Una vez que se estabilizaban los precios de los productos primarios

se consolidaba la deuda y se iniciaba un nuevo ciclo de deuda, con relaciones deuda a ingreso por exportación cada vez mayores, lo que a su vez introducía nuevos elementos de fragilidad en el proceso. De esta situación no había conciencia plena en los gobiernos y por lo mismo no se tomaban medidas para evitar la recurrencia en el ciclo, sino que se intentaba frenar el ciclo cuando de hecho ya se encontraba en la parte más baja. La política económica era sumamente inefectiva para contrarrestar esta situación. Lo grave de la situación es que el ciclo tomaba características explosivas y por lo mismo cada vez las caídas eran mayores, afectando más seriamente los niveles de bienestar social.

Sin considerar esta situación que se había presentado en el pasado se hicieron planes que no tomaron en consideración la evolución de los mercados financieros, que habían estado alimentados desde mediados de los años setenta por los excedentes líquidos de la OPEP, por lo que el cambio en el precio del petróleo tendría dos efectos diferenciales para la región, una caída en su cotización arriesgaría los ingresos de los países petroleros, pero al mismo tiempo reduciría los niveles de liquidez internacional y con ello la expansión del crédito. Esta situación —de una posible baja en el precio del petróleo— se empezó a gestar a mediados de los años setenta con la decisión de los Estados Unidos de impulsar un cambio en la tecnología energética, para reducir su vulnerabilidad externa, para ello decidieron financiar este proceso absorbiendo recursos del resto del mundo mediante una política monetaria restrictiva que elevó las tasas de interés por arriba de los niveles históricos. Esta política fue exitosa pues el recambio hacia técnicas ahorradoras de energía fue sumamente acelerado, debilitando lentamente el mercado petrolero. Esto fue configurando lentamente el surgimiento de una crisis de deuda, el debilitamiento del mercado empezó a motivar una baja en el precio, lo que a su vez reducía la liquidez internacional, y también los recursos existentes crecientemente eran absorbidos por la economía norteamericana. La crisis que se gestó lentamente explotó en 1982, cuando por consecuencia de los factores anteriores México no pudo hacer frente a sus compromisos externos. A México siguieron otras economías latinoamericanas.

La Reserva Federal norteamericana ante la gravedad de la situación puso en marcha una política de rescate no de América Latina, sino de la banca privada internacional, para lo cual concertó paquetes con diversas instituciones internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco de Pagos Internacionales. La intención es que no se generalizara la suspensión de pagos, para lo que se requerían recursos en el corto plazo que sólo estas instituciones estarían dispuestas a otorgar en las condiciones de crisis que existían. Para mostrar su apoyo incluso la Reserva Federal y la tesorería norteamericana aportaron recursos. Con ello se salvaba la situación en ese momento. La intención era que con los recursos que se otorgaran se reinstalaran los circuitos financieros en el corto plazo, pero que a la vez al ofrecérseles estos paquetes de ayuda a los países, se comprometieran a establecer políticas de austeridad, de suerte tal que se generaran superávits comerciales para hacer frente al pago de intereses de la deuda, y con ello impedir un desplome financiero. Los diferentes países más endeudados fueron negociando convenios con el Fondo Monetario Internacional a partir de 1982, tal como puede verse en el siguiente cuadro.

Acuerdos de Países Latinoamericanos
con el Fondo Monetario.
(recursos en millones de dólares)

Acuerdos Stand-by	
Argentina (diciembre 84 a junio 1986)	1 182.5
Costa Rica (marzo 85 a abril 1986)	54.0
República Dominicana (abril 85 a abril 1986)	79.0
Ecuador (marzo 85 a abril 1986)	106.0
Haití (noviembre 83 a septiembre 1985)	60.0
Jamaica (julio 85 a mayo 1987)	115.0
Panamá (julio 85 a mayo 1987)	90.0
Uruguay (septiembre 85 a marzo 1987)	122.9
Acuerdos Ampliados	
Brasil (marzo 83 a febrero 1986)	4 239
México (enero 83 a diciembre 1985)	3 410

Fuente: FMI

A esta primera etapa de emergencia le siguió una política instrumentada por la Reserva Federal de renegociaciones de la deuda, cuya intención era mejorar el perfil de la deuda latinoamericana y asegurar que el circuito financiero se restableciera en forma permanente. En realidad la supuesta solución no era solución, pero daba tiempo a los bancos para idear una estrategia de más largo plazo. En 1984 las cosas parecían haber mejorado y los banqueros ponían de ejemplo el caso mexicano como el ideal a alcanzar, pues había logrado continuar pagando los intereses de la deuda —a un costo enorme— y esto le había valido que le otorgaran un mayor plazo para el pago del principal. Esta maniobra de los banqueros tuvo éxito pues trece países latinoamericanos renegociaron su deuda entre 1982 y 1985, mejorando el perfil de plazos de la deuda. No se resolvió el problema pero se mantuvo el circuito financiero en funcionamiento y sirvió para que los bancos redujeran la proporción que representaba la deuda latinoamericana de sus carteras de crédito. Sin embargo, a pesar de la maniobra un buen número de instituciones de crédito norteamericanas se vieron afectadas, en 1984 setenta y un bancos cerraron sus puertas, comparado con 48 en 1983, y 10 en 1981; y 800 de las 15 000 instituciones financieras de Estados Unidos fueron puestas en una lista de instituciones con problemas por parte de las autoridades norteamericanas (*Time*, diciembre 3, 1984).

La Reserva Federal norteamericana intentando evitar que esta situación fuera a evolucionar hacia una crisis mayor decidió hacer más flexible su política monetaria y en 1983 expandió el crecimiento de la oferta monetaria en forma dramática —más de 13 por ciento— esto contribuyó a la reducción de las tasas de interés con lo que se hacía más factible el que los países latinoamericanos continuaran pagando los intereses de la deuda. Esto indudablemente contribuyó a reducir la explosividad de la crisis, pero no resolvía el problema de la deuda externa y en cambio sí había inducido la peor recesión económica para la región en 50 años. El esfuerzo latinoamericano para tratar de cualquier forma pagar los intereses de la deuda fue realmente impresionante en el periodo 1983-85, se logró generar un superávit comercial cercano a los 100 mil millones de dólares con lo que se cubría casi la totalidad del pago de los intereses

de la deuda. Esto significó un sacrificio de crecimiento como no se había dado en América Latina desde 1930, en 1985 el producto por habitante fue 9 por ciento menor al de 1980, todo en aras de preservar la estabilidad de los principales centros financieros internacionales. Para colmo este sacrificio de bienestar de millones de latinoamericanos no resolvió nada, sino que el problema de la deuda se continuaba complicando y la mayor parte de los países en 1985 se encontraban en serias dificultades para mantener su política restrictiva y hacer frente a los pagos del servicio de la deuda. Los factores que habían inducido la crisis continuaban estando vigentes, el precio del petróleo seguía reduciéndose, la liquidez internacional no crecía en forma suficiente y las tasas de interés aunque menores, todavía eran elevadas.

La preservación de la crisis, poco a poco, fue generando una corriente de opinión en el sentido de que era necesario buscar salidas diferentes y que para ello era necesaria una respuesta colectiva de América Latina. Las cosas no evolucionaron con la celeridad deseada, "pero en mayo de 1984, los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín; Brasil, Joao Figueiredo; Colombia, Belisario Betancur, y México, Miguel de la Madrid, emitieron una declaración en la que manifestaron su preocupación por los riesgos que implicaba para sus países los aumentos de las tasas de interés y la proliferación de medidas proteccionistas en el comercio internacional. Tales circunstancias hacían temer una situación de insolvencia forzada y de estancamiento económico, pese al empeño demostrado en cumplir los compromisos financieros. Se proponía, por tanto, iniciar un esfuerzo de la comunidad internacional, con el objetivo de convenir en acciones y medidas de cooperación que permitieran resolver estos problemas, en especial, en los sectores interrelacionados del comercio y las finanzas internacionales" (*Nexos*, diciembre de 1985). Esto configuró un mes más tarde el Acuerdo de Cartagena, en que nueve países de América Latina, los más endeudados, establecieron las bases de una negociación latinoamericana conjunta en materia de deuda. Sin embargo, no se avanzó hacia tal negociación en 1984 debido a que la crisis había amainado. Las bases para una negociación diferente se habían establecido.

América Latina: Reprogramación de la Deuda Externa con la Banca Privada: 1982/1985^a
(Millones de dólares)

País	Primera ronda 1982/1983			Segunda ronda 1983/1984			Tercera ronda 1984/1985		
	Vencimientos		Nuevos créditos	Vencimientos		Nuevos créditos	Vencimientos ^b		Nuevos créditos
	Monto	Años	Monto	Monto	Años	Monto	Monto	Años	Monto
Argentina	13 000	sep. 82-83 ^c	1 500	-	-	-	13 500	82-85	4 200
Brasil	4 800	83	4 400	5 400	84	6 500	-	-	-
Costa Rica	650	82-84	225	-	-	-	280	85-86	75
Cuba	130	sep. 82-83	-	103	84	-	82	85	-
Chile	3 424	83-84	1 300	-	-	780	5 932	85-87	714 ^{spd}
Ecuador	1 970	nov. 82-83	431	900	84	-	4 630	85-89	200
Honduras	121	82-84	-	-	-	-	220	85-86	-
México	23 700	ago. 82-84	5 000	12 000 ^e	ago. 82-84	3 800	48 700	85-90	-
Panamá	180	83	100	-	-	-	603	85-86	60
Perú	400	83	450	662	84-jul 85	-	-	-	-
República Dominicana	568 ^c	82-83 ^c	-	-	-	-	790	82-85	-
Uruguay	630	83-84	240	-	-	-	1 600	85-89	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	21 200	83-88	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales y de diversas fuentes nacionales e internacionales.

- Para cada ronda la primera columna se refiere al monto de amortizaciones reprogramadas, la segunda a los años de vencimientos reestructurados y la tercera a los créditos adicionales concebidos por la banca privada como parte integral de dicha reestructuración. El cuadro no incluye información sobre la mantención de líneas de créditos de corto plazo y los créditos de enlace autorizados por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el Banco de Pagos Internacionales, etcétera.
- En algunos casos se incorporan vencimientos ya reprogramados en 1982/1983.
- El acuerdo nunca fue firmado y los vencimientos se incluyeron en el nuevo acuerdo de 1984/1985.
- Los valores corresponden a 1985 y 1986, respectivamente. Incluyen 150 millones de dólares avalados por el Banco Mundial.
- Obligaciones del sector privado.

En 1985, nuevamente se volvió a presentar la crisis en toda su intensidad al reducirse el precio del petróleo, presionando a los países exportadores. A esto se sumó un creciente descontento en los países de América del sur que volvían a la democracia. Las cosas empezaron a dar muestras de una radicalización del proceso, que para los bancos norteamericanos podía constituirse en una verdadera crisis. En julio de ese año, se convocó a una reunión en La Habana, donde la tesis central era pugnar por el deconocimiento de la deuda. Ante esta situación, el gobierno norteamericano tuvo que flexibilizar su política internacional y reconocer que el problema de la deuda era eminentemente político. En esta ocasión correspondió al Secretario del Tesoro, James Baker III, formular un nuevo plan de rescate financiero, argumentando que a menos que los países deudores pudieran recuperar su proceso de crecimiento, la crisis de la deuda no desaparecería. Para lo cual proponía inyectar recursos frescos a sus economías, mediante el otorgamiento de 29 mil millones de dólares a los países deudores en un plazo de tres años, constituidos en un 70 por ciento por recursos de la banca comercial y el resto de organismos multilaterales principalmente el Banco Mundial. La propuesta Baker fue recibida con escepticismo, incluso entre los países acreedores, señalándose que eran pocos los recursos y que esto no resolvería el problema. Sin embargo, el plan fue poco a poco ganando espacio entre los países acreedores, al dejarse entrever que era no sólo una estrategia de dar mayores recursos a estos países sino que se obligaría a que observaran ciertas normas en su utilización, para lo cual se usaría el concurso del Banco Mundial. La intención es que los países deudores reduzcan el tamaño del sector público y permitan una mayor acumulación privada, y para evitar que esta situación se transforme en fuga de capitales se propone el otorgamiento a proyectos específicos.

La respuesta de América Latina al plan Baker se dio en diciembre de 1985, en una nueva reunión del Consenso de Cartagena, en Montevideo, donde se aceptó la idea de que era necesario restablecer cuanto antes el crecimiento económico, pero para ello se requería de nuevos principios para la negociación de la deuda. En esta ocasión se presentaron algunas propuestas, que trascendían las ideas de menores tasas de interés, o

una reducción del proteccionismo, planteándose la necesidad de realizar diferencias entre la deuda actual y futura, el mantenimiento de los saldos reales de la deuda, y el establecimiento de una fórmula que establezca un mínimo de crecimiento y un máximo de transferencias de recursos hacia el exterior. Con esto se empezó a perfilar un esquema de negociación colectiva por parte de América Latina para resolver el problema de la deuda. Para ello, incluso, se planteó también en Montevideo la posibilidad de crear un Secretariado de este Consenso con sede en Montevideo. El problema de esta situación es que el avance es lento y en tanto se avanza, los países se han visto en la necesidad de negociar individualmente prolongando el deterioro de sus economías. Ante esta circunstancia es necesario establecer una estrategia de corto y largo plazo que permita cuanto antes recuperar el crecimiento y empezar a elevar cuanto antes los niveles de vida para evitar que las nuevas democracias latinoamericanas se vean amenazadas por la inestabilidad financiera.

Hacia una propuesta de reforma global

Como solución permanente al problema de la deuda se requiere retomar los principios establecidos en el "nuevo orden económico internacional" en donde el centro de la discusión debe ser la Reforma del Sistema Monetario Internacional. No en el sentido de la propuesta Baker, de una reforma evolutiva, sino una que acelere el crecimiento de los países en desarrollo como objetivo fundamental. En este nuevo sistema se establecerá un nuevo código de financiamiento comercial y se fijarán las metas de creación de liquidez desligadas de un solo país.

Para esto se requerirá de un nuevo marco institucional, que atienda debidamente las demandas de los países en desarrollo, mediante un banco central internacional que tenga poder para la creación de liquidez y que incluya acuerdos que eliminen la dicotomía que existe actualmente entre financiamiento a corto y largo plazo.

Para la constitución de este nuevo sistema, se partiría de un acuerdo benéfico para países deudores y acreedores de cancelar la deuda de los países en desarrollo, entre ellos la de

México. Los países desarrollados aportarían como capital una suma igual al monto de la deuda que tienen actualmente los países en desarrollo con sus bancos. Es decir, se transformaría la deuda en bonos de aportación de capital a la nueva institución.

En el esfuerzo de crear un marco institucional de esta naturaleza queda claro que no puede ser un lucha aislada, sino que requiere enmarcarse en el ámbito de concertación con otros países en desarrollo, para ello es necesario que se fortalezcan las instancias de negociación en especial Cartagena y el Grupo de los 77 en Naciones Unidas, pues para poder negociar la cancelación de la deuda y transformar las actuales reglas del juego se requiere de un poder colectivo, ya que la acción unilateral es insuficiente.

En este sentido es necesario establecer una concertación primero entre países latinoamericanos y después con otras regiones en desarrollo. Cartagena podría iniciar una tarea de concertación y convertirse en el primer paso de confluencia en el Grupo de los 77, en Naciones Unidas.

Así el nuevo acuerdo financiero se debe negociar en Naciones Unidas y no en el Fondo Monetario Internacional. Aceptando que la transformación del sistema monetario internacional sería la solución definitiva al problema de la deuda, se requiere pensar en una estrategia que avance en esta dirección y, al mismo tiempo, resuelva en el corto plazo el problema que aqueja a las economías latinoamericanas. No debe permitirse que se continúe sacrificando el crecimiento, pues el riesgo es acabar con las democracias en América Latina.

Como un primer paso, se debe buscar a través del Consenso de Cartagena que se llegue a un acuerdo con todos los países latinoamericanos, para que todas las negociaciones de ahora en adelante se realicen en forma colectiva, para evitar que por la vía de la negociación individual se bloquee el camino para una solución diferente, como pretende Estados Unidos.

Cartagena, a su vez, convocaría a una conferencia monetaria internacional a gobiernos acreedores y deudores en el marco de Naciones Unidas. A la vez, se negociaría una suspensión de pagos de los intereses de la deuda externa, en tanto se llega a un acuerdo sobre el nuevo sistema financiero internacional.

Para evitar un colapso de la banca internacional, se podría negociar por parte de los gobiernos latinoamericanos la expropiación de las divisas de sus nacionales en la banca internacional, tal como sucedió en Francia e Inglaterra en la época de guerra, en que se expropiaron los depósitos en el exterior y a los nacionales se les pagó con bonos en francos y libras esterlinas. De igual forma, los países latinoamericanos expropiarían las cuentas de sus nacionales en Estados Unidos, Europa y Japón y utilizarían el pago de los intereses que rinden esas cuentas para cubrir el pago de intereses a la banca internacional, hasta que se llegara a un nuevo acuerdo financiero internacional.

La intención es negociar, pero en forma más agresiva, garantizando el crecimiento de los niveles de vida de los latinoamericanos. Lo anterior se fundamenta en la intención de liberar recursos para el crecimiento en forma inmediata y evitar que el problema de la deuda ponga en jaque a las democracias.

El camino de la negociación internacional debería ir acompañado, en lo interno, por un proceso de restructuración de las capacidades de producción, de suerte tal que el esfuerzo se realizara en la dirección de una mayor integración nacional, como regional. Esto generaría flujos financieros, que requerirían para poderse canalizar de un fortalecimiento de los sistemas financieros nacionales. En todo esto se requeriría de una participación democrática, que tuviera como principio la idea de acortar la desigualdad latinoamericana y para ello el principio de reorientación económica debería ir ligado a la intención de un fuerte desarrollo social, en la visión de promover una integración regional a través del desarrollo de Estados del Bienestar. Si latinoamérica se compromete con estas líneas de negociación nacional e internacional es de esperar una confluencia en los esfuerzos de coordinación regional. es necesario terminar con la divergencia y buscar la unidad como fórmula de coordinación y, hoy por hoy, el criterio unificador que debería impulsar la región es el del bienestar de la población en un marco de unidad regional.