

Felipe Fossati

DEUDA EXTERNA DE LATINOAMÉRICA

***Ponencia presentada en el Encuentro
Internacional por una Estrategia Común:
La Deuda Externa y el Fin del Milenio.
Patrocinada por el Parlamento
Latinoamericano y el Congreso
de la República de Venezuela***

Editado por
e-libro.net
para su sección Libros gratis
Diciembre, 2001

INTRODUCCIÓN

Saludamos la realización de este encuentro y felicitamos a sus organizadores: el Parlamento Latinoamericano y el Congreso de la República de Venezuela

La Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL), desde la crisis de la deuda, se ocupó sistemáticamente de este problema. Hemos organizado estudios, conferencias, coloquios y diversas actividades para analizarla y cuestionarla en forma objetiva.

Como Institución de los trabajadores de América Latina, no podíamos dejar pasar por alto, un tema tan complejo, grave y cuyos impactos afectan a millones de trabajadores de nuestra región.

La economía mundial durante los últimos dos siglos ha fluctuado entre períodos de auge y recesión. Históricamente conocemos tres etapas con el nombre de gran depresión; es decir, a las crisis y depresiones de las economías capitalistas. La presente recesión es una de las más largas y complejas ocurridas durante la onda descendente mundial que lleva alrededor de treinta años.

En medio de lo que en los próximos años podrían denominar la gran depresión de finales del siglo XX, se han padecido cuatro desniveles cíclicos generalizados: 1967-1970, 1973-1976, 1980-1983 y 1990-1996, el más largo de los cuatro; en la que confluyen distintos factores, lo que empezó como una típica crisis cíclica de rentabilidad que puso fin al pequeño auge globalizador de algunos años de las décadas del setenta y el ochenta, se

complicó con las secuelas del desenlace de la guerra fría, los inicios de la reconversión capitalista de Europa del Este, el ocaso del milagro japonés y las políticas recomendadas por el Consenso de Washington para los países periféricos.

En los siete años que llevamos de la década del 90, se sucedieron acontecimientos de cambios internacionales que permiten precisar el rumbo de la globalización y el regionalismo. En el nuevo escenario económico mundial podemos considerar entre otros aspectos: los cambios en las relaciones de poder entre los países centrales, la evolución del mercado internacional, el avance de las negociaciones comerciales, el vacilante desempeño reciente de las principales economías industriales, etc.; El escenario social viene marcado por el aumento del desempleo y subempleo, el deterioro del estado de salud en el mundo, la carencia de vivienda digna, aumento de la pobreza y marginalidad, etc.

Como podemos afirmar que existen fuerzas que originan el auge de los ciclos económicos; también hay fuerzas que provocan el salto atrás de grandes depresiones. Aunque esta última afirmación sea discutible, en los parámetros y evidencias que surgen de investigaciones podemos afirmar que son verdaderas. Se comprueba que los ajustes de la recesión la pagan en mayor medida los países periféricos.

En una apretada síntesis, durante los últimos cincuenta años América Latina ha sufrido un proceso de desarrollo en condiciones extremadamente exigentes. Se experimentó un profundo cambio demográfico tripli-

cando la población y alcanzando el número de habitantes de Europa, al mismo tiempo que esa población ha pasado a ser predominantemente urbana, lo que supone un gigantesco esfuerzo en inversión y de transformación productiva y cultural. Como exportadora de productos primarios, ha debido superar una evolución marcadamente negativa en la relación de los precios del intercambio. La pobreza ha registrado variaciones importantes, ha crecido a 220 millones de habitantes. Regresaron las enfermedades endémicas erradicadas en la década del 50. Persisten elevados niveles de desigualdad y rigidez en la distribución del ingreso, incluso en los países que han logrado altas tasas de crecimiento, etc.

Sin analizar otros problemas críticos de América Latina, el crecimiento indetenible de la deuda externa, que aumenta la gran deuda social existente, bloquea toda posibilidad de desarrollo y de lucha efectiva contra la pobreza y la exclusión social.

CONDICIONES QUE GENERARON LA DEUDA EXTERNA

1. Fenómeno de la Deuda

Durante las décadas del 50 y el 60, por limitación de las exportaciones se producían déficit de los pagos internacionales para pagar las importaciones que necesitaba la región; es decir, se trataba de desajustes entre

el nivel de actividad económica interna y la capacidad de pagos externa.

Para restablecer el equilibrio de los pagos internacionales los países latinoamericanos disminuían el nivel de actividad económica y las importaciones. Los acuerdos que se realizaban con el FMI eran para conseguir un financiamiento transitorio para facilitar el ajuste; por tanto, se comprometían a aplicar políticas restrictivas del gasto público y a devaluar las monedas para modificar los precios relativos en favor de la exportaciones y frenar la inflación.

Por ser internos los problemas de pagos, las estrategias de ajuste en gran parte tuvieron éxito en restablecer el equilibrio, aunque a un costo social considerable. La diferencia con la situación actual es: que los gobiernos recuperaban la autonomía de sus políticas económicas porque los acuerdos con el FMI implicaban compromisos de corto plazo; por lo tanto, los países latinoamericanos no subordinaban a plazos indefinidos sus estrategias de desarrollo y de inserción internacional.

Durante estos decenios y durante los primeros años de la década del 70, se observaba una expansión comercial y el proteccionismo de los países centrales estaba en retroceso. La política financiera de Estados Unidos era de tasas reales de interés bajas y a menudo negativas, lo que implicaba que el poder de compra de las exportaciones crecía y el crédito era accesible; en tales condiciones los programas de ajuste tenían un marco externo permisivo que facilitaba el pronto restablecimiento del equilibrio.

A partir del segundo quinquenio de la década del 70, ya no se trataba de un desequilibrio coyuntural de pagos internacionales sino que comienza a aflorar la deuda que empezaban a acumular los países. La deuda externa de América Latina era de 40.000 millones de dólares en 1973; en 1975, 68.000 millones; sin embargo, en 1980 sobrepasó los 200.000 millones para crecer aceleradamente en la primera mitad de la década y alcanzar en 1990 la cifra de 440.000 millones de dólares; aunque en los dos primeros años de la década del noventa se desaceleró, volvió a crecer en los últimos cuatro años y en 1996 es superior a los 650.000 millones de dólares.

En el crecimiento de la deuda hay que distinguir periodos distintos. En la década del 70 la región recibió en forma continua una importante transferencia neta de recursos, con un ingreso de capitales en el orden de los 20.000 millones de dólares anuales, como contrapartida tuvo el pago de utilidades e intereses que resultaron moderadas, ya que hasta 1977 las tasas de interés eran negativas. Las tasas de interés empezaron al volverse positivas y precipitaron al 6 por ciento reales en 1981 y podemos afirmar el supuesto de que la trampa se cerró.

En la década del ochenta se interrumpe prácticamente el ingreso de capitales, a lo que debemos sumar las utilidades e intereses excesivos, que convierte bruscamente a la región en exportadora neta de recursos. Desde 1982 América Latina sufre una hemorragia de recursos, pasando a un saldo anual de aproximadamen-

te 30.000 millones de dólares. Los intereses que representaban del 10 por ciento de las exportaciones en 1975 y de 15 por ciento en 1980, pasaron a ser más del 40 por ciento en 1982. Durante el resto del periodo, a pesar del gran incremento exportador logrado en condiciones difíciles, los intereses absorbieron el 32 por ciento de lo que producían las exportaciones. Los intereses pagados por los países en desarrollo no petroleros fueron de 60.000 millones de dólares anuales.

Se consolidaron las ataduras de los préstamos internacionales que generaron la asfixia financiera latinoamericana. Sennem Andriamirado, en un informe de la Internacional Africana de Fuerza para el Desarrollo de 1978, refiriéndose a los préstamos atados expresaba: "... no existen préstamos para los países en desarrollo puesto que ellos se transforman en subsidios a las exportaciones para los propios prestamistas... El hecho real es que los préstamos al Tercer Mundo están destinados exclusivamente a estimular las exportaciones de los países que los brindan. Esto significa que la ayuda al desarrollo es un buen negocio para los prestamistas, sean ellos gobiernos o banqueros extranjeros"

Continúa diciendo "Con los préstamos atados se asegura que los mercados queden garantizados con antelación; que los riesgos comerciales queden automáticamente eliminados en virtud de la falta de competencia y por último, que los riesgos financieros se consideren inexistentes ya que los países de la casa matriz son los que pagan. De esta manera dar financiamiento a los países del Tercer Mundo significa que las naciones

ricas no solamente pueden exportar sus mercaderías sino también su capital humano y tecnologías aunque estas últimas fueran inapropiadas o ineficientes y fijarles sus precios".

En un informe confidencial de la Organización Mundial de la Salud, expresaba que la India continuaba comprando vitamina C a 10 dólares el kilo, mientras que en otras partes se conseguía a 2,40 dólares el kilo. Como la India necesitaba ayuda urgente en este campo se vio obligada a pagar el precio inflado. Nos preguntamos, esto es lo que se conoce como ayuda para el desarrollo mediante los préstamos internacionales. En lo que llevamos de la década del 90 continúa el drenaje de recursos, este fenómeno trágico que ha quebrado el proceso histórico de desarrollo económico y social de América Latina. La deuda sigue creciendo y se ha vuelto impagable, por la acumulación de intereses y amortizaciones, capitalizados por una penosa secuencia de renegociaciones y privatizaciones. La pérdida del dinamismo en el crecimiento del Producto y la reducción del producto por habitante en la década pasada, proporcionan una medida global de esa quiebra.

No debe escapar a nuestro análisis un suceso de notoria evidencia, es que además de los perjuicios materiales ocasionados por el deterioro de la relación de precios del intercambio junto al creciente costo del servicio de la deuda, la dependencia tecnológica significa para los países latinoamericanos otro factor de desequilibrio de mucha gravitación.

2. Condiciones que originaron la Deuda

A mediados de la década del 70, las políticas seguidas por los países centrales de deprimir la capacidad exportadora de los países periféricos, por medio de políticas proteccionistas y subsidios para los productos que competían con América Latina, se reflejan en el deterioro de los términos del intercambio y de los volúmenes exportados que redujeron la capacidad de cumplir con el servicio de la deuda.

Hacia fines de los años setenta junto con la presidencia de Reagan, corresponde a la fuerte tendencia de traspasar el financiamiento de los países periféricos, a la esfera privada comercial. Cambio que significaba desprenderse de la responsabilidad política inherente al financiamiento al desarrollo y confiar el tema a un mercado financiero que operaba en condiciones totalmente anormales.

Los shocks petroleros de 1974 y 1979, canalizaron hacia los bancos privados de los países centrales el excedente de petrodólares que buscaban oportunidades de inversión. Los bancos urgidos por sus excedentes líquidos y por la inflación del dólar que reducía su valor, los colocaron en el resto del mundo, omitiendo muchas veces medir prudentemente los riesgos. Las colocaciones las hicieron siempre a plazos cortos y sujetas a renegociación de las tasas de interés, condiciones absolutamente incompatibles con los requerimientos elementales del crédito para el desarrollo: plazos largos y previsibilidad de las obligaciones generales. Como todo el mundo lo sabe, la banca privada internacional tiene

una de las principales responsabilidades en la crisis financiera de nuestros países y de la economía internacional. existió imprudencia y una notoria irresponsabilidad ética, en el sistema de financiamiento al Tercer Mundo.

La convergencia de estos hechos ha colocado a los países latinoamericanos en una situación de insolvencia internacional; situación comparable a la que se presentó por las reparaciones de guerra impuestas a Alemania en el Tratado de Versalles, donde las políticas de los vencedores impidieron generar el excedente necesario en la balanza de pagos alemana para pagar las reparaciones; donde el resultado fue el colapso del marco en 1923 y las tensiones que culminarían con el ascenso del nazismo.

Si hubo imprevisión e imprudencia muchas veces forzada en los países receptores, la utilización de los créditos fue muy diferente en los países de la región: un grupo de países que la utilizaron para profundizar sus procesos de industrialización (Brasil, Ecuador, Paraguay) y aquellos que la dilapidaron en su mayor parte, por aplicar una política económica liberal, de apertura comercial y financiera, de atraso cambiario como instrumento antiinflacionario, que llegó a sustituir la producción nacional por importaciones y para que el endeudamiento sirviera para financiar la fuga de capitales (afecto a Argentina, México, Venezuela)

El endeudamiento externo latinoamericano fue utilizado en una gran parte, para el financiamiento de la fuga de capitales. En 1986, Morgan Guaranty Trust

estima que las fugas de capitales de 18 países en desarrollo fue de alrededor de 200.000 millones de dólares en el periodo 1976-1985 y que de América Latina salieron entre 120 y 130 mil millones dólares ilegalmente en 10 años.

TRAMPA USURARIA Y LA IRREVERSIBILIDAD DEL ENDEUDAMIENTO.

Aunque una recuperación de las tasas de interés era esperable, la excepcional suba y el alto nivel mantenido por los intereses durante los años ochenta no fue un accidente fortuito. Por el contrario fue una consecuencia prevista y deseada de la política del presidente Reagan de mantener un déficit presupuestal elevado y financiarlo recurriendo al mercado de capitales. Las tasas de interés del dólar artificialmente elevadas, tuvieron y tienen efectos en muchos campos. Entre ellos se encuentra el haber creado una enorme succión de recursos de los países periféricos, entre cuyas modalidades más agudas se encuentra el drenaje institucionalizado a través de la deuda.

En un artículo publicado en Chasqui (1988), Alfredo Eric Calcagno plantea: "Que los intereses cobrados fueron exorbitantes. Por ejemplo, en el caso de Argentina, que pago intereses análogos a los demás países latinoamericanos, si se hubiera aplicado la tasa de interés histórica (estimando como tal la inflación de Estados Unidos mas el 1%), y se hubiera considerado como

amortización de capital al cobro con tasa de interés razonable, a principios de 1989 el total de la deuda externa sería de 3.400 millones de dólares, en lugar de 56.800 millones"

Esta política consciente, que ha convertido la deuda en impagable y determinado su crecimiento acumulativo, justifica la designación del fenómeno como "la trampa usuraria". Según la revista inglesa South, la deuda externa del Tercer Mundo ya ha sido pagada, por lo que "ningún usurero en la historia ha logrado hacer mejor negocio que la deuda". Esta situación se ha producido "porque los acreedores nunca quisieron establecer una tasa de interés fija y los países deudores estuvieron expuestos a todos los caprichos de las fluctuaciones de divisas y las tasas de interés flotantes de los países prestamistas"

Para la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) la "ilicitud de las tasas de interés demuestra con total claridad que la deuda externa ya fue pagada y de ninguna manera puede continuarse presionando y condicionando nuestro desarrollo con una deuda externa que mas que un problema económico, es el nuevo nombre de la dependencia y la sumisión, que incrementa la deuda social que históricamente se le debe a los trabajadores y sectores mas desposeídos de nuestra región Latinoamericana."

La CLAT, "apoya el proyecto elaborado por el Dr. Miguel Ángel Espeche, aprobado por el XV Congreso del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, asumido internacionalmente por la CLAT

y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), relacionado con la ilicitud de las tasas de interés de la Deuda Externa impuesta a nuestros países, como usura y una clara agresión económica y política.

Asimismo "lamenta que la OIT no haya acompañado hasta ahora la iniciativa de la CMT y de la CLAT para introducir ante la Corte Internacional de Justicia el proyecto de "ilicitud en la fijación de los intereses de la deuda externa" ya que esto demostraría que ha sido pagada y con creces, mientras que la crisis económica ya toco fondo y en cambio la deuda social sigue en aumento.

LAS RESPONSABILIDADES POLÍTICAS EN LA GENERACIÓN DE LA CRISIS DEL ENDEUDAMIENTO

Existen tres tipos de entidades acreedoras. La mayor parte de la deuda latinoamericana 67% corresponde a acreedores privados, en general bancos de los países centrales. Una segunda parte 19% corresponde a los organismos financieros multinacionales: Fondo Monetario, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. Estos organismos, aunque han otorgado créditos a plazos más adecuados y tasas más razonables, han visto también influidas esas tasas por el nivel artificialmente elevado en los mercados financieros. Finalmente, la parte menor de la deuda 14% tiene por acreedores a los gobiernos de los países centrales y a

las Instituciones oficiales de crédito que de ellos dependen, y están enmarcados en acuerdos bilaterales.

Las responsabilidades políticas respecto a la crisis de la deuda, se distribuyen entre acreedores y deudores, aunque no del mismo modo ni en el mismo grado.

A los países centrales en conjunto les corresponde la responsabilidad de haber desplazado el financiamiento a los países periféricos, del campo de una relación económica encuadrada en un sentido de solidaridad y de responsabilidad política y ética, al campo de un mercado financiero privado, política y moralmente irresponsable. Los períodos de dificultades económicas que varios países centrales pasaron en esos años, explica parcialmente pero no justifica lo ocurrido.

Al gobierno republicano de los EE.UU. le corresponde una responsabilidad mucho mayor, tanto por la política de mantener las tasas de interés artificialmente sobreelevadas con obvio conocimiento de sus efectos; como por el rol decisivo jugado en la transferencia del problema al sector privado.

La responsabilidad que le corresponde al FMI, me permito explicarla a través del artículo que el Dr. Peter Koepfinger escribió en *Soziale Ordnung* en 1985, que afirma: "El Fondo Monetario Internacional (FMI) como negociador del cartel de los acreedores frente a los países deudores, tiene que modificar su enfoque. El desarrollo es una cuestión de tiempo y dinero. Presenta graves lagunas la estrategia que el FMI ha aplicado hasta ahora con el fin de mantener o restablecer lo más rápidamente posible la capacidad de pago de los países

deudores mediante un recetario siempre idéntico: devaluación del signo monetario, aumento de las exportaciones, reducción de las importaciones, contracción del gasto público, aumento de los precios de los alimentos y de los servicios públicos. Tales medidas producen convulsiones sociales: los gobiernos se ven obligados a quitarles el pan a los más pobres entre los pobres para amortizar deudas de las que éstos no se beneficiaron en absoluto; causan en muchos casos, graves daños a las estructuras de producción de los países y conducen a una sangría financiera precisamente en aquellos países que necesitan urgentemente inyecciones de capitales"

A los países deudores de América Latina les corresponde la responsabilidad, tanto en el ámbito privado como en el público, de haberse endeudado imprudentemente, y, en muchos casos, de haber invertido o gastado mal los recursos recibidos. En particular les cabe, a los gobiernos de estos países, la responsabilidad de haber aplicado políticas económicas que persiguieron expansiones financieras efímeras e indujeron al sector privado a un uso irracional de los recursos. En algunos casos, también les cabe haber efectuado gastos insensatos, por ejemplo en armamentos.

En cuanto a los bancos privados y a los particulares de los países latinoamericanos, les corresponde la responsabilidad de haber entrado en el juego del endeudamiento irresponsable y de haber optado con indudable racionalidad económica liberal por sacar sus capitales al exterior, atraídos por intereses que jamás podían asegurar las inversiones productivas, contribuyendo a

la quiebra financiera en la cual sus empresas, sus Instituciones y sus propios países, cayeron envueltos.

Una responsabilidad compartida, la del ajuste de la economía que avanzó por dos caminos: el de generar mas divisas para pagar y la redistribución del ingreso interno para que se acomode a dicha transferencia de riqueza. La deuda externa se transformó (en este punto) en un problema económico interno, que exige resolver la forma que adquieren los mecanismos de redistribución.

Se observaron dos mecanismos de redistribución: el sector público y la inflación, instrumentos que sirvieron para hacer pagar el ajuste los sectores económicos sociales mas débiles e indefensos, para que cargaran con los costos del pago al exterior.

En la mayoría de los países latinoamericanos la deuda se fue estatizando, el sector público se hizo cargo por diferentes caminos, de los compromisos del sector privado. La estatización de la deuda reclamada por los acreedores como una garantía mas para sus operaciones, convirtió al pago de los intereses en un gasto publico que se financió a través de impuestos. Este proceso permitió encarar la distribución de los costos del pago del servicio de la deuda de la misma manera que los demás gastos del sector público; situación que incorporó una carga adicional sobre el gasto que hizo casi imposible el equilibrio entre los ingresos y egresos públicos. En consecuencia creció el gasto y el déficit fiscal que se financio con emisión de moneda, que es uno de los elementos impulsores de la inflación, que actúo como se-

gundo camino de redistribución del ingreso necesaria para atender el costo del servicio de la deuda.

La inflación modifica los precios relativos internos, transfiriendo ingresos de unos sectores a otros y en definitiva, liberando una parte de la riqueza que se transfirió al exterior. Por eso, la inflación se aceleró en los países latinoamericanos durante la década del 80, en coincidencia con el comienzo del pago de los intereses de la deuda. Además de la inflación impulsada por el déficit público es necesario mencionar a otra más de tipo estructural, cuando la transferencia de bienes al exterior se hace sin contrapartida alguna, genera un desequilibrio en los mercados locales de bienes que tiene efectos sobre los precios.

Respecto a la responsabilidad de los pueblos latinoamericanos, sería injusto no agregar una reflexión más. Una parte importante de América Latina soportaba en esa época dictaduras de la "Seguridad Nacional", que fueron alentadas y apoyadas por los Estados Unidos como parte de la "Guerra Fría", que marginaban a sus propios pueblos de toda posibilidad de influir en las decisiones. Estas dictaduras aplicaron, políticas diseñadas por tecnócratas de nuevo estilo, derivadas de modelos "neoliberales" difundidos también desde los Estados Unidos. En éstos casos es insensato culpar a los países porque estaban maniatados. También es insensato culpar de la deuda a los errores y vicios tradicionalmente asociados a la historia latinoamericana (intervencionismo incompetente, populismos), que no habían llegado a bloquear los largos decenios de creci-

miento exitoso; que eran públicamente repudiados en la mayor parte de los países, durante el período en que se generó la deuda.

Aun después de una guerra mundial devastadora, primó el criterio sensato de apoyar la reconstrucción de los países "agresores", sobre el criterio formalista y estrecho que hubiera preferido agobiarlos y exprimirlos por las culpas de sus anteriores gobiernos totalitarios y eso permitió cimentar la paz.

Importa señalar que, si bien como ha dicho un prestigioso funcionario internacional la crisis de la deuda es tendencialmente más profunda en los países que aplicaron políticas de tipo neoliberal, el fenómeno abarcó a aquellos caracterizados por las más variadas condiciones y orientaciones políticas. Aunque en países importadores netos de petróleo, el encarecimiento del combustible jugó un papel muy importante en la generación del endeudamiento, el fenómeno abarcó igualmente a países autoabastecidos y aún a fuertes exportadores de petróleo. Por encima de las particularidades del proceso de endeudamiento en cada país, se impone la evidencia de una distorsión perversa en el funcionamiento del sistema internacional; que América Latina no podía controlar y del cual fue una de las mayores víctimas.

LOS EFECTOS DE LA DEUDA

1. Los efectos Económicos de la deuda

1.1. Impotencia del esfuerzo exportador

La Deuda Externa de América Latina era equivalente en la década del 80 a la mitad de su producto anual, a tres veces el monto de sus exportaciones y el servicio de la deuda externa absorbía el 38% de lo producido de las exportaciones. A fines de 1995, la deuda externa representa el 38,6 del PBI, el porcentaje de las exportaciones es de 255,6, representa el 42,5 del presupuesto y el servicio de la deuda en 1993 representaba el 30 % de las exportaciones.

La respuesta de la región a la carga creciente de la deuda, incluyó un considerable incremento de las exportaciones que no ha sido suficientemente comprendido, ni en su magnitud ni en su frustración. El volumen de bienes exportados aumentó más de 60% en el decenio. Sin embargo, la baja de sus precios en un mercado mundial adulterado por el proteccionismo, los subsidios y el dumping, confiscó más de la mitad de ese aumento. En consecuencia, las exportaciones sólo crecieron el 24% entre 1980 y 1989. Durante ese periodo, los precios de las importaciones se mantuvieron constantes y debido a la escasez de recursos, su volumen decreció un 9 % estrangulando cada vez más las posibilidades de crecimiento.

El gran esfuerzo exportador resultó impotente, para sacudir el peso de la deuda.

1.2. Caída de la Inversión

El fuerte descenso de la inversión es otro de los efectos económicos del endeudamiento, que contribuye a cerrar el círculo vicioso de la regresión bloqueando toda salida. En décadas precedentes, la expansión de la capacidad productiva había sido posible por las tasas de inversión, pública y privada, comparativamente elevadas. Sin embargo, la inversión situada entre el 22% y el 25% del Producto para el conjunto de América Latina cayó a 16,5% en 1988; obviamente, el nivel fue diverso según los países. Había sido muy alto en aquellos de intenso desarrollo con poblaciones fuertemente expansivas; y considerablemente inferior en países relativamente estacionarios, como Argentina o Uruguay. En los años ochenta el descenso fue tan general, que el nivel de inversión quedó, en países muy dinámicos, por debajo de lo indispensable para hacer frente al crecimiento poblacional; y en países estacionarios, fluctuando incluso por debajo de la tasa de reposición. Con esos niveles de inversión, la regresión no deja escape.

1.3. Agudización de los desequilibrios macroeconómicos y la inflación

No puede sorprender, en consecuencia, que los desequilibrios macroeconómicos se hayan visto agudizados en la región y que ellos, a su vez, obstaculicen la implementación de políticas para atenuar o superar la crisis y sus efectos.

Por una parte, como consecuencia inmediata de la recesión y de las políticas de ajuste, la desocupación

urbana aumentó en promedio un 50% en la región, se duplicó en varios países y en algunos superó ampliamente esa cifra. Pasado cierto tiempo, la desocupación abierta fue volviendo a sus niveles históricos, y el efecto de la crisis sobre el mercado de trabajo tomó formas menos visibles y más insidiosas.

En décadas anteriores había crecido el empleo en el sector moderno de la economía, en puestos de trabajo cada vez más calificados, mientras la mano de obra no calificada de la agricultura disminuía proporcionalmente. Ocurrida la crisis del endeudamiento, el número de puestos de trabajo en el sector moderno dejó de aumentar o se redujo, y creció en cambio el empleo en categorías residuales, especialmente en el sector informal urbano. Paralelamente, los salarios cayeron y los ingresos laborales redujeron su participación en el ingreso total.

Por otra parte, las presiones inflacionarias y en general los desequilibrios macroeconómicos se volvieron más incontrolables. Mientras en 1981 el aumento medio de los precios en la región había sido 58%, en 1988 llegó 758%, en 1989 a 1.161% y en 1990, 1.191%, par descender a partir de 1991, con picos que llegaron en 1992 a 420%, 1993 a 890% y 1994 a 340% llegando a dos dígitos en los últimos años. Varios países de la región conocieron procesos hiperinflacionarios totalmente descontrolados, que superaron ampliamente esas cifras y sólo dos de los más pequeños pudieron mantenerse por debajo de los dos dígitos. En esas condiciones, casi todos debieron aplicar severos y reiterados programas

de ajuste dictados por los organismos acreedores con resultados generalmente modestos o francamente frustrantes, en cuanto al objetivo de estabilizar la moneda. Tales políticas de ajuste tuvieron costos muy altos en términos de crecimiento económico y de desarrollo social.

Sin duda la incompetencia y aún la corrupción, han tenido en todas las épocas, un lugar en el gobierno. Sin embargo, sólo la soberbia podría pretender explicar por ese tipo de causa, semejante inversión de tendencias en la evolución de todo un continente.

2. Los Efectos sociales de la Deuda

2.1. Efectos a través del gasto social

La recesión, la contracción de los ingresos salariales dentro del ingreso total; la caída a veces dramática del poder adquisitivo del salario; la deformación del mercado de trabajo caracterizada por el fuerte crecimiento del sector informal urbano y el desempleo; la reducción del gasto social público en sectores claves como consecuencia de la creciente absorción de los recursos por el servicio de la deuda; o simplemente, de la compresión causada por la reducción del ingreso per cápita y las políticas de ajuste; son causas del fuerte impacto sobre el desarrollo social.

Los procesos de ajuste incluyeron substanciales recortes del gasto público en la región. Si bien el gasto público en salud se mantuvo, en promedio, en 1,8% del

Producto, resultó afectado por la reducción del producto por habitante, y en varios países experimentó "caídas vertiginosas". En cuanto al gasto en educación, situado en el 3,4% del Producto en el decenio de los setenta, descendió acumulativamente a un ritmo promedio del 2,4% anual entre 1980 y 1988. Durante 1990-1995 se expandió el gasto público en el promedio de la región como porcentaje del PIB, en 8 países donde se registraron caídas, existió un incremento de la prioridad asignada a lo social en el gasto fiscal. A los sectores de la educación y la seguridad social es atribuible la mayor parte del aumento del gasto público social.

Las condiciones sociales no se han deteriorado uniformemente en todos los aspectos. Algunas conquistas en materia de salud, como el descenso de la mortalidad infantil, sólo han mostrado estancamientos francos o retrocesos transitorios, en algunos países o en los años del impacto más agudo. Del mismo modo, la cantidad de matriculados en las escuelas de los distintos niveles, continuó aumentando con muy pocas excepciones, a pesar del gasto decreciente. Una parte de las conquistas sociales, derivan de progresos en la tecnología asistencial, de políticas más eficientes o de cambios culturales profundos, que la crisis económica no ha interrumpido.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con aquellos aspectos ligados, por ejemplo, al ingreso de las familias o a los niveles de inversión pública en el campo social: alimentación, vivienda, inversiones educativas o de salud, agua potable, alcantarillado, medio ambiente.

Existe seria preocupación sobre los efectos a largo plazo de la reducción en las inversiones sociales. Al contraerse el gasto público, lo que se sacrifica en mayor proporción es la inversión, más fácil de postergar que los salarios y los gastos corrientes. El efecto inmediato es menos visible, pero su efecto acumulado en muchos años es igualmente grave y muy difícil de revertir. Existen evidencias de deterioros notorios en la calidad de la enseñanza, por efectos combinados de la insuficiencia de edificios o equipamiento escolar, por la pérdida de personal calificado debido a la reducción de los salarios. Algo parecido ocurre en materia hospitalaria y de salud. En cuanto a las inversiones en agua potable y alcantarillado, han sido tan insuficientes que las metas previamente establecidas para el decenio, se han vuelto totalmente inalcanzables.

3. El incremento de la pobreza y la segmentación social

3.1. Efectos políticos de la deuda

Un primer efecto político del endeudamiento, ha sido erosionar el prestigio de los gobiernos democráticos en América Latina. Después de la generalización de las dictaduras militares en la década de los setenta, el fracaso de éstas en el ámbito económico y social, el retiro del respaldo recibido por ellas desde los Estados Unidos; el creciente reclamo de los trabajadores y de las poblaciones por recuperar sus libertades, condujeron en

los años ochenta a una extensión casi universal de los regímenes democráticos. Se planteó en esa época que las nuevas democracias emergentes requerirían apoyo político y económico para consolidarse.

Ha ocurrido todo lo contrario: el endeudamiento por una parte y el cierre de los mercados por el proteccionismo de los países ricos, han generado costos sociales que han desgastado a los partidos en el gobierno, lanzado a las mayorías detrás del espejismo del caudillismo personal efímero, y empujado a los sistemas políticos hacia una peligrosa inestabilidad frente a la cual todavía se alza todavía un fuerte resentimiento antimilitar, que puede sin embargo debilitarse con el tiempo.

Pero el efecto más negativo, más cargado de consecuencias y difícil de reparar, es el que afecta a la distribución del ingreso y la pobreza. Los hechos económicos descritos sea por efecto directo de la crisis de la deuda y del drenaje de recursos, sea por efecto de las políticas de ajuste adoptadas para neutralizar los desequilibrios macroeconómicos, provocaron un cambio decisivo hacia la concentración del ingreso, el aumento de la pobreza y el agravamiento de la segmentación social, en un continente donde la profundidad de las desigualdades era ya uno de los mayores obstáculos al desarrollo equitativo y a la convivencia democrática.

Durante los años setenta, la población pobre en América Latina se había reducido porcentualmente del 47% al 40%, aumentando sin embargo en números absolutos de 130 a 144 millones. Entre 1980 y 1986, en poco más de la mitad de ese tiempo, el porcentaje volvió

a ascender al 43% y el número absoluto, de 144 a 175 millones, para pasar en 1996 a 210 millones de habitantes. Ese aumento de la cantidad de pobres, significa un retroceso que duplica todo el avance obtenido en diez años anteriores de fuerte crecimiento económico.

Todas las investigaciones modernas prueban que, al reducirse la natalidad en los estratos medios y altos, una proporción creciente de los niños de la región se crían en condiciones de pobreza. También prueban, más allá de toda posibilidad de duda, que la crianza en condiciones de pobreza acumula retrasos medibles en el crecimiento físico y en el desarrollo sicomotor, multiplica el fracaso escolar y limita las condiciones de inserción en el mercado de trabajo. La consecuencia es el deterioro de la calidad de la vida humana, y una acentuación de la segmentación de la economía y de la sociedad en dos partes: una que trata de seguir los avances de los países desarrollados y otra parte, creciente, que resulta también crecientemente marginada.

El balance de los cambios distributivos entre mediados de la década pasada y 1996, muestra aumentos de desigualdad de ingresos en la mayoría de los países de la región. En este resultado ha incidido la capacidad del 10% más rico para acrecentar su participación, en tanto que la del 40% de hogares más pobres se ha mantenido o deteriorado.

La participación en la distribución del ingreso para el 20 % de los hogares más pobres de latinoamericanos es de 3,6%, mientras que el 20% de los más ricos se lle-

va el 57, 4%, para 1994. En África es de 5,1% y 51,1 respectivamente para la misma fecha.

UNA EVALUACIÓN POLÍTICA DE LA CRISIS DE LA DEUDA

Lo dicho permite comprender por qué, para la opinión pública menos informada de América Latina, la crisis de la deuda es una tragedia incomprensible, exasperante y desmoralizadora, que la sume en el pesimismo y en la impotencia. Para la parte más informada de esa opinión pública, es una carga impuesta por los países ricos, moral y políticamente viciada de ilegitimidad, que soporta sólo por la fuerza de los hechos, acorralada entre la incapacidad racional de pagar y el temor a una guerra económica desigual con los países centrales.

La ilegitimidad de una fracción considerable de la deuda, deriva, por una parte, de que no se asumió la distribución real de las responsabilidades en las decisiones que la generaron, y por otra parte, de la imposición de obligaciones desproporcionadas a los países deudores.

Las causas de las consideraciones ilegítimas, pueden ser resumidas en:

La Imprudencia en cuanto a la magnitud de los préstamos, y en cuanto a los riesgos de que las oscilaciones "naturales" de las tasas elevaran los intereses hasta volverlas impagables, fue, como mínimo, una im-

prudencia compartida entre acreedores y deudores. No obstante, cuando los deudores particulares de los bancos extranjeros privados no pudieron pagar, en muchos casos se coaccionó a los gobiernos aprovechando su debilidad financiera para que absorbieran esas pérdidas privadas, convirtiéndolas en deuda de los países. En todo caso, las deudas fueron renegociadas en condiciones cada vez más duras y la capitalización de los intereses y las amortizaciones impagas fue imputada exclusivamente a los países deudores.

La suba exagerada de los intereses, no puede ser explicada como oscilaciones "naturales" del mercado. Por el contrario, fue decisión política de un gobierno de la parte acreedora.

Una vez conformada la crisis, en la primera mitad de los ochenta, cuando era evidente que el problema requería una solución política, la solución fue postergada y se continuó presionando hasta generar daños inadmisibles e inconducentes. El bloqueo causado al desarrollo latinoamericano y la institucionalización de un sistema estable y autoalimentado de drenaje de recursos, bastan para definir la injusticia de la política practicada.

La decisión aberrante de canalizar el financiamiento al desarrollo, hacía mecanismos bancarios privados con plazos cortos y tasas de interés desconocidas y manipulables a largo plazo, es imputable a los gobiernos de los países centrales. Hasta el fin de la década del 80 estos no empezaron a asumir algo de su responsabilidad por el error cometido.

La consecuencia final de este proceso ha sido que, después de la desarticulación de los restos del antiguo sistema colonial de que América Latina se librara mayoritariamente en el siglo XIX, el mundo ha visto instaurar un nuevo sistema de dependencia y succión de recursos a expensas de la región, que podemos llamar "la servidumbre de la deuda". No se trata de una crisis o un desequilibrio circunstancial y transitorio de los que hemos conocido muchos y diversos sino de un sistema, es decir de un mecanismo estable y autoalimentado.

Tal sistema, que bloquea el desarrollo de un continente y de otros países del Tercer Mundo, son inadmisibles. La actual situación tanto para los países que formalmente pagan, a expensas de su propia autonomía de decisión y de su propio crecimiento, refinanciando con nuevos y crecientes endeudamientos; como para los países que no pagan y ven crecer juntas las presiones y las cifras en rojo es insostenible y no va a durar.

Actualmente la tendencia se orienta a la consolidación de nuevos bloques. Si la servidumbre no desaparece, alguna forma de guerra económica parece inevitable. La deuda no compromete sólo un desarrollo equitativo del mundo, a cierto plazo es una amenaza a la paz.

SOLUCIONES OFRECIDAS PARA LA SUPERACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO

a) Soluciones ofrecidas en el marco del Plan Brady

Casi ocho años después de generada la crisis, en marzo de 1989, la aparición del Plan Brady proporciona la primera evidencia de que los acreedores comienzan a apreciar la magnitud de esa crisis, el hecho de que los involucrados en ella son todos los actores del proceso: países deudores y acreedores, gobiernos, Instituciones financieras multinacionales, bancos privados, que en algún grado existe una responsabilidad compartida, y que, para salir de ella, todos deberán asumir costos y contribuir a las soluciones. Este es el gran mérito del plan; por eso marca una nueva etapa, cualesquiera sean sus limitaciones e insuficiencias.

Las líneas mayores de esta política son: reducción, por varios procedimientos, del monto y los intereses de las deudas de los gobiernos con la banca privada, combinadas con reestructuración de la misma a plazos más largos y, en algunos casos, con períodos de gracia. Acceso limitado a fondos frescos, especialmente para recomprar una parte de la deuda en el mercado secundario. Para lo cual, los países deudores deberán llevar a cabo políticas de ajuste.

b) Ofrecimientos del presidente Bush

Al Plan Brady se sumaron algunos ofrecimientos contenidos en la llamada "Propuesta Bush". El primero se refiere a la posibilidad de condonar hasta 12.000 millones de dólares las deudas de los países latinoamericanos con organismos oficiales del gobierno de los Estados Unidos. Eso representaba una reducción del 20% sobre ese tipo de deuda. Como para el conjunto de la región las deudas de ese tipo son sólo el 14%, aunque la proporción es más significativa para algunos pequeños países, la reducción en cuestión representa menos de un 3% de la deuda total. Tratándose del gobierno con una responsabilidad más directa en la generación de la crisis, no se puede decir que el ofrecimiento sea muy generoso ni tenga un gran valor ejemplar.

La propuesta incluye además la creación de un fondo "de ayuda" de 300 millones de dólares, para asistir a las situaciones más críticas. Estados Unidos aportaría 100 millones y trataría de obtener que otros pongan los 200 restantes. Los comentarios sobran.

Tales ofrecimientos vienen envueltos, en la propuesta Bush, en condicionamientos sorprendentemente ambiciosos de apertura de mercados una zona de libre comercio de toda América, es decir, los países latinoamericanos con una sola de las grandes potencias y con todas las recetas de privatización y conversión de deudas por inversiones.

No obstante hay que reconocer que la propuesta contiene dos cambios positivos. El primero, el reconocimiento práctico del principio de condonación parcial

de la deuda con los gobiernos. El segundo, más importante aún, por primera vez Estados Unidos acepta que los países latinoamericanos se integren entre ellos; y acepta negociar con bloques de países, en lugar de insistir en dividirlos y tratar separadamente con cada uno.

La propuesta de condonación de la deuda de Major cuando era ministro de Hacienda en el gobierno de la Sra. M. Thatcher, fue aceptada parcialmente y el Club de París propuso reducciones de deudas, que en América Latina se hizo efectiva con un descuento del 60% de la deuda que mantenía Bolivia con el Club.

c) Insuficiencia económica de esas condiciones

Aunque, por primera vez se dio un importante paso adelante en cuanto a ubicar los términos del problema; y aunque, también por primera vez, algunos países han recibido alivios significativos, es necesario afirmar que, lamentablemente, todo eso resulta todavía insuficiente.

En primer lugar, si el caso México pudiera ser tomado como representativo supuesto puramente conjetural, una reducción de la deuda bancaria del 35% rebajaría en 100.000 millones el endeudamiento de la región. Después de haber transferido a los países acreedores unos 250.000 millones de dólares a lo largo del decenio, América Latina se encontraría cargada con cerca del 80% de su deuda. En otras palabras, seguiría atascada en la crisis.

En segundo lugar, las negociaciones son excesivamente lentas y complejas, tropiezan con resistencias en

muchos ámbitos de Estados Unidos y particularmente en Europa y Japón, mientras el costo en términos de desarrollo social y económico sigue agrandándose.

Y en tercer lugar, los condicionamientos asociados a la renegociación, significan otros tipos de entregas que también comprometen el futuro.

LA CUESTIÓN DE LOS CONDICIONAMIENTOS

a) Condicionamientos respecto a las políticas de ajuste

Una de las consecuencias de la deuda ha sido que ha minimizado la posibilidad de los países deudores de definir sus propias políticas. Aunque la responsabilidad en cuanto a los errores cometidos recaiga sobre ambas partes, los acreedores han acentuado la soberbia de sus consejos públicos y el tutelaje concreto sobre las políticas internas de los deudores; sin que, desde luego, nadie estableciera el menor control sobre las que ellos practican.

La exigencia, prácticamente universal, ha sido aplicar políticas de ajuste para asegurar los reembolsos. El contenido de estas políticas más allá de la espontaneidad formal de las "cartas de Intención" ha sido dictado y controlado minuciosamente en su ejecución por el Fondo Monetario Internacional, como expresión de las condiciones de los acreedores, tanto Gubernamentales como privados. No se trata aquí de cuestionar la nece-

sidad, de practicar políticas responsables en materia fiscal y monetaria, especialmente en condiciones críticas. Pero, sí es imperioso dejar constancia de que las modalidades concretas de las políticas impuestas y en particular sus efectos sobre el desarrollo a largo plazo; sus consecuencias recesivas y la magnitud de sus costos sociales han sido debatidos en los organismos internacionales, por los trabajadores, en ámbitos académicos y políticos.

No pretendemos entrar en este debate, técnicamente complejo y que deja mucho margen a lo opinable. Agreguemos, sin embargo, que esa imposición de políticas desde afuera haciendo abstracción de toda dolorosa consideración sobre democracia o soberanía, hace muy dudoso su éxito, al no tener en cuenta los "paquetes estándar" de medidas, las condiciones nacionales y disocian objetivos limitados para asegurar el repago, de los objetivos muchos más complejos de impulsar un desarrollo económico y social. Es posible agregar todavía que el soporte experimental y teórico de tales políticas es muchas veces sorprendentemente débil, al extrapolar a contextos sociales distintos y a desequilibrios macroeconómicos incomparablemente mayores, teorías y políticas experimentadas en los países industrializados. En todo caso, en la realidad tales dudas son zanjadas imponiendo el criterio de los acreedores.

Un factor negativo fundamental es la carencia, en el campo internacional, de un marco político de decisión y de arbitraje que asuma la responsabilidad global política y por tanto moral sobre las condiciones en que ocu-

rre el desigual forcejeo entre deudores y acreedores. Las Naciones Unidas son demasiados débiles; los organismos multilaterales están dominados por los acreedores; y no es relevante todavía la negociación bloque a bloque que podía resultar más equilibrada puesto que los acreedores organizados consiguen, por el momento, mantener negociaciones separadas con cada país.

Instituciones como el FMI consideran la conducta de los deudores y les impone condiciones: ni siquiera figura en su temario el considerar las políticas de los acreedores, y si las examinaran, no tendrían medios ni potestades para imponerles condicionamientos. A esto habría que agregar que, estando sus votaciones dominadas por los gobiernos de los países acreedores, serían a la vez juez y parte. Semejante deformidad es capital para entender cómo se pudo llegar a la insostenible situación actual.

b) Modos de apropiación del patrimonio

Un segundo grupo de reflexiones se refiere a los "consejos", que no son más que recomendaciones y condicionamientos que desbordan ampliamente el ámbito de las políticas de ajuste. En los últimos años, las "recomendaciones" han pasado, a insistir sobre la necesidad de "reducir la dimensión del estado" y "privatizar" servicios y empresas públicas. Ya no se trata de condicionar sólo políticas transitorias, sino de modificar las características estructurales de los países deudores. Aunque parezca asombroso, tales por condiciones han sido introducidas en las negociaciones, tanto por Insti-

tuciones multilaterales, como por los bancos privados o por representantes de gobiernos. Esto ha estado ocurriendo en las negociaciones del Plan Brady y el Presidente Bush lo ha incorporado, no sólo a su propuesta, sino a la oratoria oficial de su gira por América Latina.

La primera observación al respecto, se refiere al principio de autodeterminación. Si bien formalmente son condiciones "de aceptación libre" para recibir "beneficios" no exigibles, lo ya dicho sobre el estado de necesidad de los países deudores y sobre la responsabilidad conjunta por el endeudamiento, muestra la ficción de semejante formalismo.

La segunda es que las tesis sobre la reducción del Estado y la privatización, forman parte de corrientes de pensamiento el Neoliberalismo. En todo caso, esas doctrinas tienen poco que ver con las realidades de los propios países desarrollados que los aconsejan. Cuando se trata de imponer la reducción del Estado a un país como el Uruguay, en el cual un 23% del Producto pasa por manos del Estado, debería recordarse que todos los países acreedores son incomparablemente más estatistas, desde Japón y Estados Unidos 29% y 30% en 1988 hasta la Inglaterra de la Sra. Thatcher que aumentó en sus años de gobierno "antiestatista", de 35% en 1980 a 38% en 1988. Debería recordarse también que, antes de imitarlos, tenemos todo el derecho de estudiar cuidadosamente los resultados de sus experiencias desestatizadoras, si algún día se les ocurre ponerlas en práctica. No hay razones para servir de cobayos en experimentos derivados de modas intelectuales, probablemente pasa-

teras, formuladas para sociedades muchos más complejas, tanto en su desarrollo estatal como en sus sistemas privados.

La tercera observación se refiere a que varios de esos condicionamientos llevan, a sustituir la transferencia de intereses y amortizaciones (que ya se reconoce imposible de mantener y aún de incrementar) por la transferencia de patrimonios; es decir, a pasar servicios y empresas públicas, muchas veces monopólicas, a transnacionales con demasiado poder para ser efectivamente controladas por gobiernos débiles. Por otra parte, a transferir a los bancos acreedores, reservas (por ejemplo, oro) que tradicionalmente han operado como respaldo de la moneda nacional. Cualquiera comprende como ello debilita aún más a gobiernos y países acosados por múltiples desequilibrios. Semejantes intentos de utilizar la crisis para extender el dominio sobre los países deudores y apropiarse de sus limitadas riquezas, ensombrecen las negociaciones. Si mucha gente en el mundo ha tomado conciencia de la naturaleza del problema y de sus dimensiones éticas y política, existen dudas fundadas de que esa conciencia se haya extendido a los bancos, las empresas y muchos gobiernos, dirigentes de los trabajadores y políticos de los países acreedores. Tal situación ha sido denunciada por el Presidente de Venezuela, Dr. Rafael Caldera, como "la compra de un continente" (El Universal, 30-05-90)

La última observación se refiere a la anormal estructura de las relaciones internacionales que derivan

de esa red de condicionamientos. Con ellos se profundiza la "servidumbre de la deuda", situación que, con el paso del tiempo se agrava y se vuelve más inestablemente tolerada. Además de señalar las objeciones de principios, se debe recordar que no habrá paz real sin un sistema de relaciones recíprocas más respetuoso y equitativo.