

LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA Y EL NUEVO MARCO DE LA RENEGOCIACION DEL AJUSTE

Hilda Sánchez Martínez

1. El nuevo escenario internacional y la naturaleza de la crisis.

- Después de tres décadas de un significativo progreso económico, los países latinoamericanos experimentaron en los años ochenta una profunda recesión asociada a un crecimiento acelerado de su deuda con la banca privada internacional en los años setenta, a un deterioro de la economía internacional a principios de los ochenta y, esencialmente, a un conjunto de graves desequilibrios internos que vinieron a establecer importantes costos al desarrollo latinoamericano.

- La emergencia de la crisis encontró a las naciones latinoamericanas en economías acostumbradas a un elevado flujo anual de préstamos y con un monto acumulado de deuda muy elevado a comparación de las décadas precedentes. Sin embargo, las condiciones en el mercado internacional de préstamos se habían modificado en forma sustancial comparativamente con las prevalecientes en los setenta dando paso al establecimiento de: rigurosas condiciones de pago de la deuda acumulada; variadas y elevadas tasas de interés; mayor escasez en los flujos de financiamiento asociadas a la instrumentación del principio de condicionalidad para el manejo de políticas de ajuste que -según se planteaba- ayudarían al control de los principales desequilibrios de las economías latinoamericanas y, asimismo, permitirían cubrir el servicio de la deuda externa; la nueva gestión del Fondo Monetario en el seguimiento y operatividad de las primeras renegociaciones del ajuste condicional -léase cumplimiento en las metas de reducción del déficit fiscal y comercial y en las tasas de inflación- y, más recientemente, la del Banco Mundial para avanzar en los cambios estructurales "necesarios" para dinamizar el crecimiento que asegure el pago de la deuda externa a la banca internacional (éste es expresado por las nuevas políticas

de privatización, de apertura al capital extranjero, de reconversión industrial, etc. hoy presentes en algunas economías latinoamericanas). La profundización de la crisis da cuenta de que los rasgos citados han pesado negativamente durante el ajuste efectuado desde 1982 a la fecha, realizado forzosamente por las naciones deudoras de la región.

- Ahora bien, en este punto resulta importante destacar que la deuda externa no debe verse ni como un problema de coyuntura, ni en total similitud con la crisis latinoamericana. Lo primero porque ésta responde más bien a un mecanismo fundamental a través del cual las economías de la región se han insertado en la lógica de funcionamiento más global del capital financiero internacional, en donde el pago del servicio y amortización de la deuda responde (y hasta antes de los ochenta con mayor dinamismo) a la estrategia de valorización de los recursos colocados por los grandes bancos transnacionales en los países subdesarrollados ante la imposibilidad de uso productivo en sus países de origen. En este sentido, el origen y el elevado crecimiento de la deuda externa derivan, sustancialmente, de la relación de dependencia existente entre las economías de los países afectados y los centros financieros internacionales y de la dinámica del sistema monetario y financiero internacional en el cual han privado políticas coincidentes con los intereses del capital financiero internacional. La experiencia observada hasta hoy revela que las diferentes políticas para enfrentar el problema de la deuda externa no tienden realmente a solucionarlo sino más bien a restablecer mecanismos que aseguren -en base a la negociación de mayores plazos de amortización y recientemente de las tasas de interés- al pago de la misma.

- Por lo anterior, se necesitaría diseñar una estrategia que aborde el problema de la deuda no situándose como una "crisis de iliquidez transitoria", sino ubicándola en toda su complejidad que actualmente pone en evidencia la inviabilidad del ajuste.

- Respecto a lo segundo, habría que señalar que si bien se ha tendido a generalizar la identidad crisis=deuda, la constatación de los negativos resultados registrados en la actual evolución latinoamericana muestran que la crisis cuenta con un fuerte fundamento de problemas estructurales intensos gestados y heredados por etapas de desarrollo anteriores, en las cuales la desigualdad, la concentración, la heterogeneidad productiva, el desempeño de la demanda externa y la demanda interna de grupos de altos ingresos, constituyeron elementos de dinamismo que a la larga se han transformado en los rasgos más adversos del desarrollo latinoamericano agudizando las expresiones negativas de la crisis. En

este sentido, la influencia de factores externos que inciden sobre las restricciones externas -deuda y comercio internacional- para la salida y recuperación de la crisis actual es fundamental para interpretar el carácter de ésta pero, por sí misma, resulta insuficiente, no sólo para comprender cabalmente la crisis, reconociendo sus raíces internas y externas, sino para lo que es más importante y que tiene que ver con la consideración de estrategias de desarrollo alternativas más globales que atienden los rezagos y carencias socioeconómicas que la crisis y la deuda externa han profundizado en los países latinoamericanos. Desde este ángulo es que deberían diseñarse y evaluarse diferentes fórmulas para la administración del pago de la deuda externa que a su vez incorporen otros elementos de política referentes a patrones redistributivos del ingreso, manejo del mercado interno como factor de crecimiento económico, mejor uso de la capacidad productiva instalada, etc., de manera de autonomizar el diseño de la política económica de la condicionalidad impuesta por el FMI y el Banco Mundial para poder definir un nuevo proyecto nacional de desarrollo, el cual no se vea reducido a la "solución" de la restricción financiera.

2. El proceso de ajuste y renegociación de la deuda externa

- Después de más de cuatro años en que los principales deudores de la región se han sometido a rigurosos programas de ajuste, no sólo se ha demostrado la inviabilidad de la estrategia seguida para resolver el problema de la deuda sino, aún más, se ha visto cómo ésta influye y afecta negativamente el futuro potencial de crecimiento y las opciones de desarrollo.

- El PIB "per cápita" ha descendido al nivel que había alcanzado en 1976; el desempleo ha duplicado las tasas de diez años atrás; la tasa de inversión ha decaído en cerca de un 25% y el flujo neto de fondos del exterior se tornó marcadamente negativo desde 1982 siendo precisamente a partir de ese año que un número cada vez mayor de países latinoamericanos ha tenido que destinar entre un 30 y 50% del ingreso de divisas por sus exportaciones al pago del servicio de la deuda externa (ver cuadros 1 y 2). En este contexto, las perspectivas no se ven favorables: la tasa de crecimiento del PIB para el período 1984-1990 se estima que no será superior a un 3,7% anual en promedio para la región, con lo cual apenas se recuperará en 1990 el PIB "per cápita" logrado una década atrás sin mejoras en la deteriorada situación del empleo. Aun más, dado que el coeficiente de deuda sobre exportaciones sería superior a 300%, la región todavía requeriría, a fines de la década, un financiamiento neto adicional por año del orden de 30 mil millones de dólares anuales.1/

Cuadro I - AMERICA LATINA: DEUDA EXTERNA TOTAL DESEMBOLSADA a/

	Saldo a fines del año, en millones de dólares							Tasas anuales de crecimiento			
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1979-81	1981-83	1983-84	1984-85	1985-86
América Latina	287758	330708	350806	366892	373200	382080	22.9	10.4	4.6	1.7	2.4
Países exportadores de petróleo	126489	142690	152185	155154	156289	161060	25.0	9.7	2.0	0.7	3.1
Bolivia	2622	2502	3156	3281	3355	3340	12.9	9.7	4.0	2.3	-0.4
Ecuador	5868	6187	6790	6949	7440	7540	25.4	7.6	2.3	7.1	1.3
México	74900	87600	93800	96700	97800	100000	30.2	11.9	3.1	1.1	2.2
Perú	9688	11340	12442	13389	13794	14300	1.3	13.3	7.6	3.0	3.7
Venezuela	33411	35061	35997	34835	33900	35880	25.9	3.8	-3.2	-2.7	5.8
Países no exportadores de petróleo b/	161269	188018	198621	211738	216911	221020	21.3	11.0	6.6	2.4	1.9
Argentina	35671	43634	45087	46903	48312	50300	41.9	12.4	4.0	3.0	4.1
Brasil	79946	91035	95520	102039	101920	101750	14.4	9.3	6.8	-0.1	-0.2
Colombia	7885	9410	10405	11551	12831	13430	25.0	14.9	11.0	11.1	4.7
Chile	15591	17159	18037	19669	20413	20690	30.5	7.6	9.0	3.8	1.4
Paraguay	949	1204	1469	1654	1773	1890	12.4	24.4	12.6	7.2	6.6
Uruguay	3112	4238	4572	4671	4900	4990	35.9	21.2	2.2	4.9	2.7

Fuente: CEPAL, Balance preliminar de la Economía Latinoamericana 1986.

a/ Incluye la deuda con el FMI

b/ Incluye la deuda de otros países centroamericanos que no son desglosados en el listado.

Cuadro 2
AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LOS INTERESES
TOTALES PAGADOS Y LAS EXPORTACIONES DE BIENES
Y SERVICIOS ^{a/}
(%)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
América Latina	28.0	41.0	36.0	35.6	35.2	35.1
Países exportadores de petróleo	22.6	35.6	31.4	32.5	32.3	36.5
Bolivia	34.5	43.4	39.8	49.8	46.8	46.7
Ecuador	24.3	30.0	27.4	30.7	27.0	32.2
México	29.0	47.3	37.5	39.0	36.0	40.0
Perú	24.1	25.1	29.8	33.2	30.0	27.3
Venezuela	12.7	21.0	21.6	20.1	26.3	33.3
Países no exportadores de petróleo	33.6	46.7	40.7	38.7	37.9	34.2
Argentina	35.5	53.6	58.4	57.6	51.1	51.8
Brasil	40.4	57.1	43.5	39.7	40.0	37.7
Colombia	21.9	25.9	26.7	22.8	26.3	18.6
Chile	38.8	49.5	38.9	48.0	43.5	39.2
Paraguay	14.8	13.5	14.3	10.1	8.3	10.1
Uruguay	12.9	22.4	24.8	34.8	34.2	23.8

Fuente: CEPAL; Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1986.

a/ Los intereses incluyen los correspondientes a la deuda de corto plazo.

Estos datos son importantes a nuestro parecer porque refuerzan las dudas cada vez más generalizadas sobre las mejores condiciones que cada ronda de renegociación de la deuda externa, ha venido dejando para que las economías latinoamericanas superen con "mayor tranquilidad y capacidad de pago" sus obligaciones con el exterior. Ahora bien, ¿qué se ha hecho desde 1982 en este sentido?

- Las medidas que se ha adoptado desde 1982 en adelante se inscriben claramente entre aquellas destinadas a ganar tiempo mientras el funcionamiento normal de la economía mundial resuelve los problemas de tasas de interés, rela-

ción de precios del intercambio y volúmenes de comercio. Estas medidas están constituidas principalmente por la renegociación caso a caso de la deuda externa, por el fortalecimiento del FMI y de su función catalizadora en el mercado financiero y por la estrecha coordinación de los acreedores.

• Sucesivas rondas de renegociación de la deuda externa han ido corrigiendo algunas de las deficiencias iniciales de la renegociación. En efecto, la primera ronda de renegociaciones realizada en 1983, a pesar de que dio mayor tiempo para el pago de la amortización de una parte de la deuda, incrementó el costo de ésta al elevarse los márgenes y las comisiones. Rondas posteriores han eliminado estos recargos e incluso reducido en alguna medida limitada el costo de la deuda al aceptarse cambios en las tasas usadas como referencia, márgenes inferiores por sobre las tasas de interés, menores comisiones y otros gastos vinculados al proceso de renegociación (o eliminación de ellos), reprogramación multianual de amortizaciones, mayores plazos de gracia y de vencimiento y la posibilidad de cambiar las monedas en que la deuda está expresada. El Banco Mundial ha incrementado su co-financiamiento y ha otorgado por primera vez garantías parciales que permitirían reducir el riesgo del país y estimular su mayor financiamiento de las fuentes privadas. Sin embargo, este último ha experimentado una drástica reducción en los últimos años teniendo como expresión última la decisión del banco más grande de los EEUU, el Citibank, que dispuso recientemente la inmovilización de 3.000 millones de dólares "para ponerse al resguardo de una posible insolvencia de los países en vías de desarrollo". Asociado a este hecho, a los pocos días el Chase Manhattan, el tercero entre los grandes bancos norteamericanos, adoptó una decisión similar añadiendo a sus reservas 1600 millones de dólares que constituyen una proporción equivalente acerca de un 20% de los créditos acordados a países en desarrollo. Al parecer, estaría definiéndose más claramente un endurecimiento de la política crediticia de la banca transnacional (lo cual ha llevado a que el crédito otorgado por ésta bajara de 13500 millones de dólares en 1984 a 3300 millones de dólares en 1985) y a una instrumentación más concreta de políticas de capitalización de la deuda externa en concordancia con las políticas de cambio estructural orientadas por el Banco Mundial en la concesión de nuevos préstamos. En otras palabras, el sistema se tornará más riguroso y, frente a lo que han sido las recientes actitudes de la banca transnacional con Brasil y Perú, parecería ser que no habrá más crédito nuevo para aquellas naciones deudoras que no se mantengan expresa y declaradamente dentro del esquema, reconozcan sus obligaciones y se manifiesten dispuestas a introducir las reformas estructurales necesarias.

Cuadro 3
PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL 1986
 (en millones de dólares)

Brasil	1620.0
México	904.0
Colombia	700.3
Argentina	544.5
Chile	456.0
Ecuador	253.5
Bolivia	70.0
Uruguay	45.2
Perú	13.5

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 1986.

• Ahora bien, la estrategia de ganar tiempo no ha dado los resultados esperados, a pesar de que la evolución económica de 1984 creó la sensación de que el problema de la deuda iba por el camino de resolverse de manera "natural". Aún más, esta estrategia ha tenido consecuencias negativas para nuestros países: en primer lugar, porque la política de renegociación de la deuda externa llevó a los gobiernos de los países endeudados a negociar su política económica con los bancos acreedores y con el FMI; en segundo lugar, porque en ese proceso de negociación de la política económica se dio un cambio importante y trascendente pues se pasó, en forma explícita, de una estrategia de ajuste económico para posteriormente acceder al crecimiento de otra estrategia totalmente contraria en la que el ajuste económico tiene como meta la estabilidad pero no el crecimiento; en tercer lugar, la ilusión de ganar tiempo ha renovado la solidaridad entre los países deudores; en cuarto lugar, la estrategia adoptada ha endeudado aún más a nuestros países y esa deuda adicional se ha destinado a cubrir los intereses de la deuda externa anterior; en quinto lugar, porque la incertidumbre es grande y permanente en relación a la real y efectiva disponibilidad de fondos "frescos", que siempre se ha determinado en la mayoría de los casos sobre una base anual, con frecuencia cuando está avanzando el período respectivo, y su volumen, cada vez menor, ha sido decidido por el FMI y los bancos acreedores, con escasa participación de los deudores que son los que tienen que absorber las consecuencias de los mercados internacionales adversos los cuales permanentemente alteran sus necesidades de financiamiento; en sexto lugar, porque han sido los grupos sociales más débiles y pobres de los países deudores los que han soportado el peso de gran parte del ajuste a través de las drásti-

cas reducciones de las subvenciones públicas a los alimentos, de los fuertes controles salariales, del aumento del desempleo abierto y la expansión de sectores de empleo informal, todo lo cual ha contribuido a reducir la posición relativa de los segmentos más pobres de la población contrariamente a la de algunos sectores de altos ingresos que se han visto beneficiados de fuertes subsidios a los tipos de cambio utilizados para servir su deuda externa, de procesos de "licuación" de deudas y en otros casos de la abierta estatización de la deuda privada; en séptimo lugar, porque pese al dramático descenso de su disponibilidad de divisas sólo en los últimos tres años las economías latinoamericanas han transferido 100000 millones de dólares de la región 2/; finalmente, porque la estrategia hasta ahora seguida al concentrarse en un sólo aspecto de la deuda externa, su refinanciamiento, ha dejado de lado otros problemas que tienen que ver con desequilibrios estructurales del desarrollo latinoamericano.

3. ¿Ajuste con crecimiento?

- A partir de mediados de 1985 se inició un nuevo ciclo en lo que se refiere a las formas de negociación de la deuda externa con el preámbulo que significó la posición de Perú, (pagar sólo lo correspondiente al 10% de sus ingresos de exportación), y con la reciente iniciativa de Brasil de declaración de moratoria. Antes de estos acontecimientos todos los países respetaron el pago de intereses de su deuda externa y cuando no lo pudieron hacer -y hubo varios casos en que así ocurrió- la insolvencia se cubrió con los procesos de renegociación.

- El inicio de este nuevo ciclo tiene que ver con el hecho de que las condiciones que hicieron posible los años anteriores pagos de la deuda por volúmenes anuales cercanos a 30.000 millones de dólares para el subcontinente en su conjunto, ahora se están agotando. Ni Brasil, que fue el caso más "exitoso" de pago respetuoso, puede sostener el ritmo en adelante. Y es que, a partir de las condiciones imperantes en el comercio internacional y ciertas presiones que se derivan indirectamente de la negociación de la deuda, varios países, y el caso más notable es Brasil, se han visto obligados a poner la discusión en otros términos. Es decir, mostrando que la expectativa que se tenía en el "efecto locomotora" de la reactivación económica de las principales economías industrializadas sobre las exportaciones latinoamericanas y sobre los términos del intercambio no parece un mecanismo suficientemente confiable y estable para la superación "automática" de la deuda externa, o más bien, para continuar con el refinanciamiento de la deuda.

- Ahora bien, con el lanzamiento del Plan Baker, el FMI, el Banco Mundial

y funcionarios de la Reserva Federal norteamericana han asumido oficialmente un cambio de énfasis en la estrategia de la deuda externa reconociendo la necesidad de crecimiento para que la deuda sea pagada y acentuando la importancia de un cambio estructural para dinamizar dicho crecimiento. Recientemente México y Argentina en sus últimas renegociaciones dieron forma concreta a los principios fundamentales del Plan Baker. En el caso de México, además de elaborar un plan de financiamiento que se ajustara a los cambios en el mercado petrolero, se logró asimismo una medición distinta de los déficits fiscales con lo cual se flexibilizó el manejo en el alcance de esta meta y finalmente se logró concretar un amplio plan de privatizaciones y reconversión de buena parte de la planta industrial del país. Por lo que respecta a Argentina su convenio refinanció a largo plazo alrededor del 60% del capital y aportó fondos "frescos" para el pago de intereses, atenuando las presiones que soporta la economía argentina en relación con la colocación de sus exportaciones agropecuarias.

- A pesar de que la principal novedad de estos convenios es que el financiamiento global tenido debe ajustarse a las necesidades del crecimiento económico -siempre y cuando se adopten y ejecuten los cambios estructurales para lograrlo, que plantea el enfoque del Plan Baker- lo cierto es que las economías siguen estando totalmente expuestas a las contingencias de los mercados internacionales reduciendo o anulando en el corto plazo las ventajas logradas en las negociaciones. Lo dramático del ajuste es que los recursos "frescos" de los nuevos préstamos no pueden ser destinados a la inversión o al consumo masivo para estimular la acumulación interna, sino que la mayor parte se halla comprometido en el llamado proceso de modernización estructural y para el pago del servicio de la deuda externa, y el resto salga nuevamente de la economía a través de mecanismos como el de los términos del intercambio, fuga de capitales, aumento de las tasas de interés internacionales, etc.

- Varias son las críticas que desde una perspectiva latinoamericana acompañan la iniciativa Baker; lo que es necesario destacar ahora es que éste constituye un nuevo esfuerzo, con una gran carga ideológica, para imponer un particular modelo de desarrollo en América Latina. De ahí la necesidad de subrayar que la administración de la crisis debe depender cada vez más de la iniciativa nacional y no de las concesiones que la banca transnacional pueda otorgar.

NOTAS

1/ Estimaciones del BID, marzo 1986.

2 /Dato del Banco Mundial, op. cit.