



colección chileeconómico

- deuda extrema
- industria
- propuesta para un desarrollo alternativo
- actores económicos
- intervención estatal

4

330.983
L177 D

vector

Centro de Estudios Económicos y Sociales

Ediciones Documentas
Chile

vector colección chiloeconómico

La información, análisis e interpretaciones que contienen estos documentos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a VECTOR u otras instituciones a la que ellos puedan estar asociados.

© VECTOR - 1986

Primera Edición - Septiembre 1986
Printed in Chile

Inscripción Nº 64.736.

VECTOR, ✓

Centro de Estudios Económicos y Sociales. 1986
Pío Nono 81 - 3-A
Santiago - CHILE

#20 *hacer*

CHILECONOMICO
Número 4

editor:
Gonzalo Daniel Martner



EDICIONES DOCUMENTAS

DEUDA EXTERNA: UN PROBLEMA POLITICO*

Ricardo Lagos

La necesidad de una negociación política

El punto central para definir la estrategia de los gobiernos latinoamericanos en su renegociación con los bancos acreedores y el Fondo Monetario Internacional es la constatación de que el problema de la deuda es de naturaleza política y no exclusivamente financiero.

La deuda no puede pagarse estrictamente según sus términos originales; las renegociaciones actuales imposibilitan un desarrollo autosostenido de la región por muchos años. Con las reestructuraciones de la deuda que se están haciendo desde 1983, tampoco se resolverá el problema de fondo. Renegociaciones que posponen las amortizaciones y donde se obtiene "new money" para el pago de los intereses sólo postergan el problema y lo agravan a largo plazo. En otras palabras, todo el sacrificio de someterse al programa del Fondo Monetario Internacional no es para resolver, sino sólo para postergar el problema; con el agravante de que las tensiones sociales aumentan, el producto por habitante cae y nada se resuelve. Esto lo conocen todos los interesados (bancos privados y demás negociadores). ¿Cuál es la lógica, entonces, de estas negociaciones?

Este fenómeno recuerda lo acaecido durante la depresión en los 30, donde los países de América Latina perdieron casi todas sus reservas de oro a la espera del ajuste automático que —sostenía la teoría del patrón oro— debía producirse para equilibrar las cuentas

* Este artículo sigue muy de cerca una nota preparada por el autor para el Seminario de ILET "Cooperación Política Regional para la Democracia", celebrado en Montevideo en agosto de 1985.

exteriores. Algunos han sostenido que los países que durante más tiempo estuvieron apegados a la ortodoxia económica fueron en último término los que más perdieron; y al final, todos hubieran de abandonar dicho principio por fórmulas heterodoxas¹. Hoy parecería ocurrir algo similar: aplicamos las recetas del FMI creyendo que nos ayudarán a resolver el problema, pese a que varios estudios demuestran que ello no será así. Y por ello, cambiar el enfoque económico requiere de una voluntad y concierto político de todos los interesados.

Existe otra razón que hace indispensable la participación del sector público de los países acreedores y de los países deudores en las negociaciones. La de los deudores, como una forma de cautelar que el desarrollo local sea preservado; la de los acreedores, de modo de evitar un colapso del sistema financiero. Este último, dada la estricta necesidad de realizar pérdidas por los bancos acreedores. Pérdidas generadas en buena medida por políticas de préstamos excesivamente liberales y por una actitud procíclica por parte de los bancos cuando la crisis latinoamericana empezó a manifestarse. La renegociación política sólo podrá obtenerse mediante la concertación de los gobiernos latinoamericanos en torno a este punto.

Finalmente, existe una tercera razón que apunta un tratamiento político, esto es, de gobierno a gobierno, del problema. No es posible seguir considerando a países soberanos como deudores comunes y corrientes, sujetos a la jurisdicción de tribunales extranjeros y cuyos bienes están sujetos a embargo. Un aspecto muy poco estudiado se refiere a las relaciones jurídicas entre bancos privados y estados soberanos. Hubo por parte de los primeros reticencias para este tipo de operaciones en virtud de la diferente personería de las partes. Luego, ante la necesidad de reciclar los petrodólares, los remilgos jurídicos fueron desechados y se inició la desenfrenada concesión de préstamos que se conoce. Al margen de la responsabilidad política y de control monetario de las autoridades de los países de los bancos acreedores por esta liberalidad crediticia existe una situación jurídica que requiere de una negociación entre estados para encarar este espinoso asunto. La mejor demostración de lo dicho es que aquellos países que ya están en moratoria han sido "convenientemente" olvidados, pues es claro que no pueden adoptarse medidas como las que se harían con un acreedor común. Este tema requiere de un análisis muy detenido, si se desea adoptar criterios sobre bases

¹ Ricardo Lagos, "El precio de la ortodoxia", *El Trimestre Económico* No 205 (enero - marzo 1985).

sólidas. Y salvo excepciones² hay muy poco material sobre el cual trabajar y alcanzar soluciones equitativas.

El principio de la corresponsabilidad

Si la negociación debe ser política, ésta debe comenzar por tener un diagnóstico diáfano respecto del problema. Sólo después de este ejercicio puede avanzarse hacia soluciones "técnicas". Veamos por qué:

El "problema" de la deuda externa se explica en la gran liquidez internacional de los años 70. Esta liquidez, tiene variados orígenes, siendo fundamental la necesidad de reciclar los petrodólares de los países de la OPEP.

¿Qué medidas adoptan los países hoy acreedores ante este hecho? Prácticamente ninguna, en circunstancias que ello implicaba un cambio fundamental en las relaciones financieras internacionales. Dichos países participan sí en el aumento de los beneficios de la banca privada internacional vía recaudación impositiva. Pero, no hay medida de control ante los grandes flujos que se desplazan de dólares (y el desmesurado crecimiento de este mercado) que tiene lugar en los 60 y 70. Y este es el origen del problema, puesto que ante las dificultades externas provenientes del alza de precios del petróleo, hay una liquidez en los bancos privados a la cual recurrir.

Esta responsabilidad de los países capitalistas en el origen del problema se ve agravada con las medidas de política económica que —velando por sus intereses inmediatos— adoptan para hacer frente al alza del petróleo. Políticas restrictivas de crecimiento económico, proteccionistas en el comercio internacional y con déficit fiscales inducidos por la carrera armamentista que constituyen una mezcla explosiva y devastadora sobre nuestras economías que se traduce en: menores exportaciones a los países desarrollados y aumentos en las tasas de interés. Esto último es un fenómeno nuevo como consecuencia de la nueva modalidad financiera de la banca privada, a diferencia del pasado. Al momento de escribir estas líneas el cable informa que las exportaciones de América Latina han caído un 14% en el primer trimestre del 85 por el menor crecimiento de la economía de EE.UU. El crecimiento económico de los países desarrollados y sus tasas de interés producen efectos profundos en la capacidad de pago de la región y por tanto en aliviar o agudizar la restricción externa que es

² V. gr. Gonzalo Biggs "Aspectos legales de la deuda pública latinoamericana: la relación con los bancos comerciales" *Revista de la Cepal*, No 25 (abril 1985).

hoy el principal cuello de botella para el desarrollo económico de la región.

En suma **debe iniciarse una negociación política aceptando el principio de la corresponsabilidad del problema de la deuda**, tanto en su origen, como en su agravamiento como consecuencia de la política económica aplicada por los países desarrollados. Lo anterior, no es dejar de reconocer los errores y responsabilidades, de las administraciones latinoamericanas que son muchas, sino sólo colocar los hechos en una perspectiva equitativa.

Condiciones institucionales para negociar

Este es un tema que pocas veces se aborda con franqueza. Nadie es tan ingenuo como para no saber que todo ordenamiento económico obedece, en último término, a relaciones de poder, y esto, es también así en el ámbito internacional.

El orden económico internacional de hoy, surgido en Bretton Woods, así lo demuestra. La historia dirá, tal vez, si el Plan Keynes, derrotado por Mr. White hubiera sido más eficaz. Me refiero a las 2 proposiciones para ordenar el sistema monetario y económico internacional que se discute al terminar la segunda guerra mundial y donde el Plan del inglés Lord Keynes fue derrotado por el del norteamericano White, jefe de la delegación de su país. Lo concreto es que en dichas negociaciones se impone la tesis norteamericana y de paso se crean el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Lo que me interesa rescatar es que dicha negociación se hizo en el marco de una Conferencia igualitaria (1 país, 1 voto) y ello pese a que la importancia de un país era muy grande. Pero, en teoría al menos todos eran iguales. Es indispensable rescatar este principio en toda negociación política de la deuda. Precisamente, por ser política no debe aceptarse ningún foro que impulse un régimen desigual entre los Estados. En otras palabras, foros como el FMI no sirven, en tanto allí unos pocos países tienen más del 70% de los votos. No debe aceptarse negociar allí, pues no es un problema principalmente técnico y porque allí los países no tienen condiciones adecuadas de igualdad —al menos de jure— para una negociación política.

Son variados los escenarios que podrían cumplir con este requisito. Lo más adecuado podría ser Naciones Unidas a través del Consejo Económico y Social, o bien otra agencia especializada. El debate sobre la deuda ha ocultado —como se sabe— la discusión que se inicia a fines del 60 sobre el ordenamiento económico internacional. Cuando en agosto de 1971 el Presidente Nixon, entre otras medidas, suspendió la convertibilidad del dólar en oro, se materializa

una crisis profunda del sistema monetario internacional. Este, a su vez, tenía que ver con mutaciones más profundas ocurridas en la estructura económica mundial. De allí, que el extenso y poco fructífero debate sobre la necesidad de un nuevo orden económico internacional (NOEI) haya estado en un primer plano. ¿Dónde negociarlo?, era una de las primeras interrogantes.

Hoy, la deuda externa, si bien mayoritariamente concentrada en América Latina, es un problema global, pues un desenlace unilateral podría generar una crisis de todo el sistema financiero. Por ello su solución debe darse en un foro de carácter global. Lo ideal sería vincular la discusión de la deuda con la del sistema monetario internacional, pero ello puede hacer más difícil el debate.

Pero si se hace sólo sobre la deuda, la óptica para abordar el problema debe ser más universal y para ello los arreglos institucionales deben tener el mismo carácter.

La equidad en el ajuste y en la solución del problema

En la crisis de 1930 el orden económico internacional se desplomó tanto en los centros como en la periferia, para usar la terminología de Cepal. Alemania repudia los compromisos de Versalles, y Francia e Inglaterra dejan de servir la deuda contraída con Estados Unidos con motivo de la primera guerra mundial, en tanto que América Latina hacia 1934 tenía a la mayoría de sus países sin servir la suya. Claro que en ese caso eran "viudas ricas" o "burgueses previsores" nuestros acreedores, los que, diseminados por el mundo poco podían hacer, salvo lamentarse. Hoy la situación es diferente, en tanto el no pago implica seguramente el derrumbe de los principales bancos privados de Estados Unidos. Para el sistema bancario de dicho país, la deuda de América Latina hacia 1984 representaba el 5% de los capitales bancarios. Pero para los principales bancos, dicha deuda representó el 200% de sus capitales, 25 bancos tienen el 80% del crédito otorgado a América Latina por parte del sistema bancario norteamericano³

Hasta ahora, nada ha ocurrido y los bancos no han sucumbido a los embates de la crisis.

Ayer, cuando América Latina no pagó, era difícil enrostrar dicho proceder, cuando lo suyo hacían Alemania, Inglaterra y Francia (hecho que hoy se olvida).

Esto es lo que hace hoy el problema más difícil que hace medio

³ Rudger Dormbursch "Dealing with the debt in the 1980's" *Third World Quarterly*, Vol. 7, No 3 (July 1985).

siglo, en tanto es la periferia la que aparece en problemas y el centro en condiciones de exigirle a ella una conducta "adecuada" que no haga peligrar todo el sistema.

Pero si todos somos responsables en el origen y propagación del problema, todos debemos hacer esfuerzos y sacrificios compartidos para resolverlo. Y hasta ahora sólo la periferia ha hecho sacrificios.

Esto significa que la corresponsabilidad sea reconocida. El principio de igualdad en el sacrificio para resolver este problema debiera ser aceptado como la consecuencia natural de ella. Hemos tenido en la periferia más desempleo, mayor caída del salario real, menor crecimiento económico, en suma un mucho mayor "ajuste recesivo" que los países del centro. O sea hasta ahora todo el peso de la carga ha caído en nosotros. ¿Qué sacrificio han hecho Estados Unidos, Japón o Europa? Si a cualquiera de dichos países les aplicáramos las recetas del FMI veríamos que están a años luz de tan ortodoxos resultados: aumentan el proteccionismo, no rebajan sino aumentan el déficit fiscal si ello parece adecuado y las caídas en su consumo son mucho menores que en América Latina, la cual espera lograr que el ingreso per cápita en 1990 sea igual a 1980.

El tema de la solvencia, respecto de empresas o personas, se refiere a si los créditos adeudados superan o no en el tiempo la generación de un excedente adecuado para pagarles. Pero en el caso de un país, ese excedente es más "elástico", pues reduciendo el nivel de vida de un país habrá más capacidad de pago. ¿Cuánto resiste un sistema este "ajuste"? Y en el caso de América Latina éste ha sido un importador de capital casi siempre. ¿Puede ahora ser un exportador al ritmo de los últimos años, sin poner en peligro su sistema de convivencia social? Esto es, en último término, por qué el tema de la equidad en la distribución de las cargas es y debe discutirse en un contexto político.

Hay además un problema; un problema de equidad al criterio de los países deudores: qué sectores o grupos sociales deben soportar el "ajuste" para generar excedente. La deuda, favoreció por lo general a los grupos de altos ingresos y con el recetario habitual (para aumentar la competitividad de las exportaciones, disminuir importaciones vía caída del producto) son los salarios reales los más afectados cuando ella se paga.

Para volver al punto central, la solvencia a largo plazo debe ser compatible con un sistema político democrático. Si el costo del ajuste es socialmente muy alto, será necesario recurrir al autoritarismo como única forma de evitar una explosión social y esto es inaceptable, especialmente en una región que viene saliendo precisamente de una experiencia autoritaria.

Resumiendo, sólo después de aceptar una negociación política en un foro democrático que expresa la igualdad jurídica de los Estados y donde se acepte el principio de la corresponsabilidad del problema y por ende de la equidad, en el peso de la solución, pueden abordarse las soluciones "técnicas" que hoy están en debate.

El Plan Baker

La mejor demostración que los puntos anteriores no son los planteamientos de un latinoamericano afligido por la deuda, sino que obedecen a la cruda realidad que se encuentra en el reconocimiento implícito que ha hecho el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James A. Baker, en la última reunión del FMI y del Banco Mundial en Seúl. Sin perjuicio que creer que su plan es insuficiente o para ponerlo en términos más exactos, "demasiado poco y demasiado tarde", éste constituye el reconocimiento formal de la necesidad de un entendimiento político sobre estos temas. No hay espacio para demostrar por qué la propuesta es insuficiente. Deseo sólo señalar el que ésta se haya hecho y los fundamentos de la misma es reconocer la efectividad de todo lo afirmado anteriormente.

Chile y la deuda externa

Dentro de este contexto, la forma en que Chile negocia la deuda es propia de un país que no tiene credibilidad internacional para hacer un planteamiento político de la deuda externa. Para eso se necesita tener una respetabilidad internacional que es incompatible con una dictadura. De ahí entonces que el margen de maniobra del Ministro de Hacienda de Chile, quien quiera que sea, tendrá que aceptar pasivamente las imposiciones del Fondo Monetario Internacional. El costo del ajuste tendrá que traspasarse entonces al pueblo chileno ante la incapacidad que tienen los representantes de Chile de poder hacer exigencias en un terreno distinto al de mero "tecnicismo" de numeritos económicos.

Para tener una idea de lo que Chile ha renegociado es útil recordar sumariamente las siguientes cifras: Chile obtiene US\$ 1.950 millones de dólares "adicionales" los cuales serán destinados prácticamente en su integridad a servir los intereses de la deuda externa durante el período 1985 - 1986. Al término de estos dos años Chile verá incrementada su deuda externa en un 8% y no habremos sido capaces de crecer más de un 2%, éste es un buen ejemplo de lo que todo lo que hemos afirmado anteriormente en el sentido que hacemos renegociaciones que no nos ayudan a salir del problema: nos

ajustaremos el cinturón, no creceremos y más encima la deuda aumenta.

Con el agravante que para hacer esta magra "renegociación", Chile está aceptando avalar en US\$ 6.100 millones, lo que hasta ayer era deuda del sector privado y que ahora pasa a ser deuda del sector público en tanto Chile otorga su aval.

Todo lo anterior refleja que en tanto el país no está en condiciones de hablar con una voz que sea respetada en la comunidad internacional tendremos que seguir aceptando las imposiciones que nos llegan de fuera. No estamos argumentando que el sólo tránsito a un sistema democrático resuelva el problema de la deuda. Lo que sí estamos afirmando es que dicho tránsito permite negociar la deuda de una manera diferente, planteando primero lo que son los intereses de Chile y su pueblo que es en último término a lo que debe responder un Gobierno y luego que la voluntad de pago está enmarcada dentro de una discusión política de alto nivel de acuerdo a las líneas que se han esbozado aquí.

Pero este problema de fondo sólo será resuelto con un regreso a la democracia que nos devuelva la respetabilidad internacional que otrora tuvimos.