

Por qué nos endeudamos. Diagnóstico de la deuda en América Latina

Héctor Malavé-Mata Doctor en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela y profesor titular de la misma universidad. Autor de: "Petróleo y Desarrollo Económico en Venezuela", "Dialéctica de la Inflación", "Formación Histórica del Antidesarrollo de Venezuela" (Premio Casa de las Américas, 1974). Colaborador de revistas económicas internacionales como: "El Trimestre Económico", "Comercio Exterior" y "Problemas del Desarrollo".

El análisis de la crisis de endeudamiento de los países latinoamericanos no puede prescindir de algunas inspiraciones doctrinales. En esta perspectiva, no vinculada a la visión ortodoxa que ha prevalecido hasta ahora en el enfoque del problema, tal vez surjan razones y elementos que estimulen algunas reflexiones en el debate suscitado al respecto. No son pocas las evidencias de que el sistema financiero internacional actualmente está afectado por las fuertes tensiones que ha generado el desequilibrio casi irreductible de su funcionamiento. En ese contexto de inestabilidad y riesgos se observa que la deuda externa de América Latina, tematizada como problemática con diversas interpretaciones, constituye una materia controversial a la luz de los criterios esgrimidos tanto por los Estados de los países deudores, como por los gobiernos de las naciones acreedoras y las instituciones financieras internacionales, en desacuerdo de fórmulas y condiciones inherentes a la brecha de intereses que radica en la dicotomía del vigente orden económico mundial.

Planteamiento del problema

Entre aquellos criterios y estos otros se interponen divergencias explicables en términos de las crecientes contradicciones que ha comportado la internacionalización del capital financiero durante el decenio de los setenta y los años transcurridos de la década actual. En ese período fue notorio el desplazamiento progresivo de las instituciones internacionales oficiales por los bancos comerciales privados del mundo desarrollado en el financiamiento externo de América Latina, y esa sustitución, que significó no sólo la euforia y el encarecimiento de los empréstitos adjudicados sino también ciertas desviaciones en la función de los mismos, ha tenido consecuencias más perjudiciales que favorables para los países deudores de la periferia regional. Una explicación de estos malos efectos reside en que los bancos comerciales privados, no actuando como fuentes esenciales de financiación

del desarrollo, exageraron los parámetros de valorización del capital en el circuito financiero y adoptaron una estrategia crediticia definida exclusivamente por móviles de alta rentabilidad, menoscabando así los objetivos de expansión económica de los países prestatarios. En consecuencia, la elevada rentabilización del financiamiento externo, que ha ocurrido no sin "mostrar sus nexos con aplicaciones muchas veces predominantemente rentistas y especulativas de los capitales en divisas"¹, se ha tornado, además de inconveniente para la relativa normalización del sistema financiero internacional, sumamente gravosa para las economías de las naciones deudoras.

Si el problema de la deuda exterior de Latinoamérica se ha vuelto cada vez más dificultoso, no fácilmente soluble frente a las nuevas modalidades de la actividad bancaria internacional, es porque su tendencia en el curso de los últimos diez años -aggravada por un comportamiento recesivo del capitalismo en escala mundial- no ha tenido un tratamiento concertado razonablemente sobre fórmulas de reciprocidad y mecanismos de compensación multilateral. Por eso, en cierta forma, adquiere cada vez más relieve el criterio de que **la solución del endeudamiento latinoamericano no es factible en el contexto de las graves perturbaciones que afectan al capitalismo de los centros en su fase de depresión prolongada**. Fundamentar esta opinión no requiere un discernimiento novedoso. El capitalismo, en su conformación global, es un sistema que opera mediante la articulación de estructuras heterogéneas en los ámbitos mundial, regional y nacional, perpetuando relaciones de producción, distribución e intercambio no equivalentes entre los centros y la periferia. El capitalismo central, con ciclos en los cuales se insertan crisis estructurales de carácter recurrente, no puede corregir los trastornos que padece sin trasladar una buena dosis de sus efectos al capitalismo vulnerable de la periferia. Hay en esto una primera aproximación al problema aquí planteado.

Es entonces cuando se apela a la exportación de capitales, por medio de transferencias de recursos que proporcionan valores superiores de retorno, como expediente para resolver o atenuar las crisis de desproporcionalidad y sobreproducción que afectan a las economías de los países capitalistas dominantes por efecto de la anarquía que se desborda en su etapa de expansión productiva. El crédito internacional asume en esas circunstancias un rol correctivo y rehabilitador, puesto que persigue la regulación de tales crisis y se propone crear de nuevo las condiciones que permitan restablecer en aquellas economías el curso de una creciente acumulación de capital. Es por eso que, en cierta medida, la inserción predominante de la banca comercial extranjera en el financiamiento crediticio de América Latina, tal como ha ocurrido en los años setenta y en los ya transcurridos de este decenio, puede reputarse como **un proceso orientado más en función de la conveniencia de los países acreedores que con respecto a los objetivos de desarrollo definidos en las economías recipientes de la periferia latinoamericana**.

¹ Jaime Estévez y Samuel Lichtensztein (comp.): "Nueva Fase del Capital Financiero", Editorial Nueva Imagen, México, 1981, p. 19.

En esta estrategia no han faltado a la banca comercial privada el celo y la severidad en sus operaciones de crédito internacional, ya que cada vez que ha considerado la posibilidad de dispensar préstamos a los países de la región, lo más importante que se ha planteado es conocer en éstos su capacidad de pago en las perspectivas de amortización. En este sentido, como condición imprescindible esa banca estima el papel determinante que desempeñan los índices de liquidez en los criterios de solvencia, puesto que juzga primordial en la gestión crediticia la garantía de liquidez para la remuneración del servicio de la deuda. Ese rigor se extiende también a otros aspectos del problema. Los países latinoamericanos que dependen en magnitud considerable del crédito comercial exterior han tenido que soportar sistemáticamente las presiones ejercidas por los mismos institutos prestamistas a favor de una política económica inflexible y de inspiración monetarista que otorga prioridad al equilibrio de la balanza de pagos, la estabilidad fiscal y la solidez de las reservas monetarias internacionales, en detrimento de los objetivos esenciales del desarrollo. Si esto no fuera bastante, habría que agregar que **la exaltación del espíritu utilitarista determina siempre las condiciones que rigen la aplicación de los préstamos concedidos.** Por esa razón es materialmente imposible que la banca internacional privada admita la disminución del desempleo, la ampliación de los servicios públicos y el aumento del bienestar social mediante el financiamiento de inversiones que reduzcan la capacidad adquisitiva externa del país deudor.

Los bancos comerciales están además en ventaja de establecer cláusulas de penalidad para ejercer presiones sobre los países prestatarios en virtud de los vencimientos de los créditos que les confieren a plazos relativamente cortos. La asimetría entre las exigencias económicas del crecimiento a largo plazo y la corta temporabilidad del financiamiento crediticio externo se traduce en la necesidad de reprogramación de la deuda que los países latinoamericanos, urgidos por la inminencia de tales vencimientos, deben gestionar ante los bancos acreedores para adaptarse a las expectativas de maduración rental de las inversiones efectuadas. En ese caso las naciones deudoras deben afrontar situaciones todavía más desventajosas, puesto que las instituciones de crédito privado, casi siempre renuentes a la renegociación de los préstamos antes cedidos, exigen entonces intereses más altos y establecen plazos de amortización menores. Se crea así una situación restrictiva que hace más gravosa la carga del servicio de la deuda, motivando que los gobiernos de los países endeudados, para atender las onerosas condiciones impuestas por la banca internacional acreedora, adopten una política económica de perfil restriccionista y desalienten aquellos costos sociales del desarrollo que más inciden en el balance negativo de sus pagos internacionales.

Causas del endeudamiento de América Latina

En el planteamiento anterior, expuesto en términos muy someros, se han subrayado algunos elementos que deben ser considerados en la auscultación de las causas del endeudamiento de América Latina. No se pretende elaborar aquí un

análisis exhaustivo de tales causas. Apenas se intenta enunciarlas con una motivación más doctrinaria que científica, para así sugerir la posibilidad de matizar en ellas algunas razones heterodoxas y menos convencionales que las que privan en el examen monetarista del problema.

a) La brecha del intercambio desigual entre los centros capitalistas y la periferia latinoamericana. Este fenómeno, por ser demasiado estudiado en la literatura económica contemporánea, sólo es referido aquí para denotar una constante tributación de los países latinoamericanos a los centros capitalistas, a través de un comercio exterior no paritario que implica una continua transferencia de plusvalías territoriales desde aquellos países a tales centros. La fuente principal de divisas para la generalidad de los países de la región la constituyen las exportaciones de productos primarios a mercados mundiales que se comportan de manera inestable, y donde las cotizaciones de las materias primas mantienen una tendencia decreciente en relación con los precios de los productos industriales. De esta manera ocurren fluctuaciones alrededor de un bajo nivel en los ingresos provenientes de las exportaciones, lo que significa una descapitalización relativa que se traduce en una merma de los recursos propios de financiamiento, y en esta situación tienen las naciones de la periferia regional que recurrir a la contratación de préstamos externos para financiar sus programas de desarrollo.

b) La recesión económica del capitalismo de los centros. La articulación dependiente de América Latina en el sistema capitalista mundial determina que las economías de la región absorban no pocos efectos depresivos que se generan periódicamente con las crisis estructurales y monetarias de las economías de los centros. Las recesiones recurrentes de estas economías les ocasionan una declinación industrial que limita el flujo de las importaciones procedentes de las economías latinoamericanas, las cuales deben redimensionar sus escalas productivas con resultados restrictivos en sus ingresos de exportación. En otros términos: las coyunturas recesivas de las áreas capitalistas industrializadas desaniman las exportaciones de las economías latinoamericanas, y la pérdida de dinamismo de la producción exportable determina en éstas un descenso de los recursos autónomos de financiación del crecimiento. Cuando esta situación se prolonga del corto al mediano y largo plazo, sin la creación de mecanismos para la compensación de los desequilibrios del intercambio internacional, surge entonces la alternativa del endeudamiento externo como solución del déficit de financiamiento productivo.

c) La pérdida de dinamismo de la producción exportable. Esta causa, como corolario parcial de la precedente, determina una contracción en el poder adquisitivo externo de los países latinoamericanos, además de la caída del nivel de empleo en sus economías y el consiguiente aumento de las presiones sociales sobre el gasto público. El desaliento de las exportaciones regionales, causado generalmente por la declinación de la demanda mundial y por la retracción de las inversiones productivas internas, ocasiona la insuficiencia del gasto fiscal para solventar algunos requerimientos prioritarios de la gestión pública del desarrollo. Los países de la región deben entonces afrontar el problema mediante la utilización de su capaci-

dad de endeudamiento y la aplicación productiva de los capitales prestados, en condiciones económicas influidas desfavorablemente por la absorción de los efectos contraccionistas de procedencia externa.

d) El proteccionismo de los países desarrollados. Los problemas de ajustes provocados durante los últimos doce años por la ascendente competencia internacional aumentaron, en los Estados Unidos y otras naciones de la vanguardia capitalista mundial, las presiones para un "nuevo proteccionismo" contra las importaciones, y las restricciones impuestas al respecto han entorpecido los esfuerzos de América Latina para especializar su producción exportable de acuerdo con sus ventajas comparativas, lo cual ha significado una pérdida potencial y efectiva en su generación de ingresos de exportación, que ha operado a la vez como reductor de la tendencia de su capacidad de pago exterior.

e) La precaria rentabilidad de las empresas estatales. En América Latina, las empresas estatales, por razones que atañen a una cierta división productiva entre el sector público y la iniciativa privada, cubren actividades orientadas más al interés social que al económico. En consecuencia, su excedente de explotación es usualmente bajo, operando en muchos casos con resultados deficitarios. En términos de eficacia económica, casi todas las empresas públicas presentan evidencias de una rentabilidad desfavorable. Por ello recurren no pocas veces al financiamiento externo que es computado en el endeudamiento consolidado del Estado.

f) La rigidez de la estructura tributaria de América Latina. La inelasticidad del régimen tributario, característica común en Latinoamérica, limita considerablemente los ingresos impositivos de origen privado que son percibidos por el sector público. Este sector, por no poder financiar todos los gastos sociales de desarrollo con los gravámenes fiscales de captación interna, tiene que solicitar empréstitos exteriores para costear el presupuesto de funcionamiento social del sistema.

Radiografía de la deuda exterior latinoamericana

Las causas antes enunciadas son en cierto modo suficientes para entender que la problemática del endeudamiento latinoamericano obedece a factores exógenos y endógenos que, con estímulos de las novedosas contradicciones surgidas en la internacionalización financiera, son consubstanciales a la inserción dependiente de la economía regional en el sistema capitalista global. La magnitud gigantesca que ha alcanzado en los últimos años la deuda exterior de América Latina no puede explicarse, por lo tanto, sin la indispensable referencia al déficit persistente en la balanza de pagos en cuenta corriente de los países de la región. Para solventar ese déficit y recuperar asimismo el nivel de sus reservas monetarias internacionales, esos países han tenido que recurrir periódicamente al financiamiento exterior neto, y en esa situación se advierte que los empréstitos externos -muy encarecidos en un proceso donde convergen la "privatización de los prestamistas" y la "estatización de los prestatarios"- imponen una carga cada vez más onerosa a las econo-

mías de la periferia, porque deben éstas exportar más producción nacional para poder pagar los altos intereses y la amortización de la deuda contraída.

Esta situación ha empeorado de continuo porque la baja remunerabilidad de los productos primarios, que constituyen la mayor parte de las exportaciones latinoamericanas, ha reducido más la solvencia de los países deudores, y esto mismo, sumado a la rigidez estructural del modo de producción periférico, ha reforzado la tendencia generalizada a la expansión acumulativa de su deuda externa. Este endeudamiento, que ocurre como "contrapartida del redespiegue financiero del centro"², ha registrado en los últimos seis años -como puede observarse en el cuadro respectivo un curso de acumulación casi explosiva, a un ritmo de crecimiento que fluctúa entre el 30 y el 35 por ciento anual, aumentando de 107.280 millones de dólares en 1977 a 304.374 millones en 1982. Esta tendencia, más acentuada particularmente en los tres últimos años de la serie, se explica por la creciente desigualdad entre las elevadas tasas de interés de los préstamos y los bajos ingresos relativos de las exportaciones regionales, lo que significa que el deterioro de la capacidad latinoamericana de endeudamiento externo responde principalmente a la incidencia negativa de factores exógenos en la evolución de sus pagos internacionales.

Las naciones con mayor potencial productivo y más capacidad de exportación -Brasil, México, Argentina y Venezuela- son las que paradójicamente han incurrido en mayores deudas durante el período 1977-1982. Es también revelador que ese endeudamiento, además de ser superior al del resto de países en magnitud absoluta, exhiba una tendencia que ha crecido sucesivamente en términos relativos, ya que como proporción de los adeudos totales de América Latina aumentó de 73 por ciento en 1977 a 79 por ciento en 1982. Una primera interpretación de aquella paradoja permite detectar en las economías de los países mencionados la hipertrofia de una acumulación de capital fundada más en actividades especulativas que productivas, así como un crecimiento más aparente que real y en el que la disciplina fiscal ha distorsionado la reproducción económica de sus sectores materiales. No otra cosa ha significado el fracaso del llamado **milagro brasileño**, las frustraciones del **desarrollo estabilizador mexicano**, las aberraciones monetaristas del modelo argentino de endeudamiento externo, y la brusca desaceleración que siguió al congestionamiento financiero de la economía venezolana en el pasado reciente. Estos ejemplos, con implicaciones alojadas en las perturbaciones estructurales de tales economías, son importantes pero no suficientes para explicar el aumento desproporcionado de su deuda externa, pues en esta han intervenido criterios de financiamiento crediticio que han afectado sensiblemente su equilibrio externo.

Es ilustrativo señalar que Brasil prefirió contratar préstamos exteriores a plazos más prolongados pero con mayores tasas de interés, y esto motivó que el aumento en la carga del servicio de la deuda determinara situaciones deficitarias en su

² Jorge Fontanals: "Capital Financiero Internacional y Expansión del Estado Venezolano" op. cit., p. 362.

balanza de pagos. México, con una óptica contraria, negoció empréstitos con menores plazos de amortización a cambio de intereses menores, y en esas condiciones el elemento más apremiante de su crisis financiera consistió en el acopio de vencimientos en lapsos casi perentorios. En Argentina la revaluación del peso, la liberación de las importaciones y el alza de las tasas de interés desanimaron la inversión privada y las exportaciones nacionales³, ocasionando una caída en su poder autónomo de financiación. La acumulación de la deuda externa en Venezuela ha resultado de condiciones sumamente gravosas en el servicio de la deuda, de una decreciente solvencia fiscal del Estado, de la notable declinación de su ritmo de crecimiento y del descenso relativo de sus ingresos por exportaciones petroleras.

En términos generales se advierte que **el gran endeudamiento a breve lapso, sumado a los períodos más cortos en las contrataciones de plazo medio, ha determinado la refinanciación anual de porciones cada vez superiores de la deuda latinoamericana**. La rigidez y el comportamiento especulativo del sistema financiero internacional han empeorado la problemática de la deuda regional porque han impedido el flujo de las corrientes netas de financiamiento externo de origen oficial, al mismo tiempo que, con el argumento de riesgo de los préstamos, han aumentado el costo de las transferencias crediticias y restringido la recirculación de la liquidez internacional. En estas circunstancias se ha afirmado que una América Latina deteriorada por la crisis financiera no representa una expectativa favorable para la economía de los centros. El endeudamiento de la región significa fuertes quebrantos para las finanzas mundiales, puesto que no hay peor respuesta a los acreedores que la insolvencia de los deudores.

El ciclo del capital financiero internacional

Los ciclos del petróleo han influido siempre en las tendencias fluctuantes del financiamiento internacional. Esto se advierte en la relación entre los precios de esa materia prima la recirculación del excedente petrolero y la cuantía de los préstamos otorgados por las instituciones financieras oficiales y privadas a los países deficitarios de la periferia. Un breve recuento tal vez puede ilustrar el aspecto más dinámico de esa relación. En los años iniciales de la década de los setenta ya se observaban indicios de agotamiento en los flujos de financiación de los países centrales a las naciones latinoamericanas. Era eso consecuencia de la recesión que afectaba a tales países en los dos primeros años de aquel decenio. Pero la coyuntura económica internacional de 1974-75, signada primordialmente por los efectos de la cuadruplicación de las cotizaciones petroleras en el ámbito mundial de la crisis de energía, permitió el reciclaje de cuantiosos excedentes monetarios desde las principales naciones exportadoras de petróleo hacia el mercado financiero de los países capitalistas industrializados. En ese escenario de abundante liquidez internacional, estimulado además por las presiones competitivas de los bancos co-

³ Cf. Aldo Ferrer: "¿Puede Argentina pagar su Deuda Externa?", CID, Buenos Aires, 1982, p. 94.

merciales privados para obtener mayores lucros en sus operaciones crediticias, los préstamos fluyeron en grandes dosis hacia América Latina. La competencia bancaria en la adjudicación de enormes volúmenes de crédito causó una mayor oferta de capital financiero que permitió el clivaje de las tasas de interés y el aumento de los lapsos de redención de los adeudos, creando favorables condiciones para los países latinoamericanos urgidos entonces de financiamiento exterior.

La hipertrofia del crédito internacional persistió aproximadamente hasta mediados de la década de los setenta, cuando algunos síntomas de depresión financiera clausuraron aquella etapa de incontenencia de los capitales en préstamos. Sobre vino en las más importantes plazas financieras una apremiante rectificación de la estrategia crediticia que convirtió a los pródigos bancos comerciales en prudentes instituciones prestamistas. Las nuevas condiciones de financiamiento, sometidas en efecto a criterios de selectividad y rigidez, hicieron más costosos los empréstitos al incrementar la carga de los intereses y disminuir los períodos de vencimiento, ocasionando desde entonces hasta 1978 una grave problematización del servicio de la deuda en América Latina. El auge que luego experimentaron los precios del petróleo en los años 1979 y 1980 causó una reactivación del reciclaje de los petrodólares excedentarios hacia los principales centros de las finanzas occidentales, y esas transferencias se tradujeron en nuevo aumento de la oferta de financiamiento, pero sin modificaciones importantes en las condiciones de los empréstitos concedidos. Bastó que la contracción de la demanda petrolera mundial provocara en el segundo semestre de 1981 una caída relativa en los ingresos de los países superavitarios de la OPEP para que de nuevo desmejoraran la magnitud y el condicionamiento de los préstamos otorgados a las repúblicas latinoamericanas.

Comenzó entonces el período de mayor complicación del endeudamiento externo de la región. Han aumentado en ésta las dificultades y los diferimientos en el pago del servicio de la deuda, mientras la banca comercial ha ejercido presiones directas e indirectas para que las naciones prestatarias cancelen regularmente sus obligaciones. Es procedente advertir, sin embargo, que el ciclo reseñado es sólo el circuito en que se ha inscrito el problema de la deuda regional, destacándose en él la vinculación entre el superávit fiscal de los principales proveedores mundiales de petróleo y la oferta crediticia de los países prestamistas, sin explicar la creciente asimetría que subyace en las alteraciones de la internacionalización del capital financiero, ni los desequilibrios monetarios y estructurales que conforman la brecha entre los centros acreedores y las naciones deudoras. Esto es objeto de una interpretación que por varias vías conduce al diagnóstico de una situación donde prevalecen razones y factores del endeudamiento vicioso.

El círculo vicioso del endeudamiento

El déficit acumulado en el comercio exterior de América Latina ha generado una sensible disminución de sus reservas monetarias hasta alcanzar niveles de crítica insuficiencia. La alternativa adoptada para corregir o atenuar esa deficiencia ha

colocado a la región dentro de una espiral de endeudamiento que, además de subordinarla a los patrones especulativos de los centros financieros internacionales, ha comprometido altas proporciones de sus ingresos propios en divisas extranjeras, obligándola a solicitar, en condiciones muy gravosas, nuevos préstamos para periódicamente servir los anteriores. **Si se considera que la relación entre el servicio de la deuda y los empréstitos obtenidos aumentó en Latinoamérica de 55 por ciento en 1977 a 87 por ciento en 1982, puede entenderse el alcance del círculo vicioso del endeudamiento regional, conforme al cual los países prestatarios, agobiados por la carga excesiva que representa la evolución exponencial de sus obligaciones, continúan endeudándose a ritmo creciente para afrontar el pago de su deuda externa acumulada.** Por esta razón, que pareciera prefigurar en los países latinoamericanos el advenimiento de crisis de pagos y bancarrotas, debe ser cuestionada la incidencia del esquema vigente de financiación exterior en muchas de esas economías que ya se encuentran en una viciosa situación de insolvencia.

A mediados de la década de los setenta se incrementó el desplazamiento de los organismos multilaterales de financiamiento oficial -especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial- por poderosos bancos privados en la oferta de crédito exterior. Ese reemplazo progresivo ha implicado el descenso de la financiación internacional para el desarrollo frente al ascenso del financiamiento con móviles especulativos. La **bancarización** y la continua **privatización** de tal proceso ha constituido el rasgo más sobresaliente de la nueva internacionalización del capital financiero. Esa **transnacionalización bancaria**, como es también denominado aquel proceso, ha tenido efectos perniciosos en el comportamiento de las economías incipientes.

La cuantiosa liquidez acumulada por las instituciones crediticias privadas originó, como dejamos dicho, una fuerte "competencia interbancaria" que amplió las posibilidades de acceso de los países latinoamericanos a las prósperas fuentes de financiamiento internacional, en donde obtuvieron, bajo condiciones que fluctuaban a tenor de los vaivenes coyunturales del capital financiero, cantidades considerables de recursos para cubrir su insuficiencia de divisas extranjeras y financiar su situación deficitaria. **En estos términos, aparentemente más expeditivos, muchos de tales países consideraron más problemático y menos viable efectuar ciertas reformas interiores -modificación del régimen cambiario, reformatión del sistema tributario...- que apelar a la contratación de deudas externas para aumentar sus disponibilidades fiscales y reactivar sus economías conforme a las pautas de condicionalidad impuestas por la banca transnacional acreedora.** Es ésta una razón que debe subrayarse en la crítica de las desviaciones que han afectado el curso del endeudamiento acumulativo de América Latina en los últimos años.

Se entiende que la deuda externa constituye el usual expediente para financiar el desequilibrio exterior de las economías regionales. Pero el problema se plantea no en términos de la deuda misma, sino en relación con la política de inversión cre-

diticia que se realiza en los países deudores de acuerdo con las condiciones establecidas en la contratación de los empréstitos. Aquel desbalance, apenas subsanable temporalmente, tiende a persistir porque la financiación externa no concesional, orientada por las urgencias de los requerimientos a corto plazo, fluye generalmente en tales economías hacia sectores de la producción inmaterial que garanticen una pronta recuperación de la inversión mediante una eficiente operatividad de los patrones especulativos, y en esas condiciones, **más susceptibles de favorecer la lucratividad de las actividades estériles que de estimular la reanimación de la base productiva de las exportaciones**, los países latinoamericanos no pueden eliminar las rémoras estructurales que en gran parte determinan el desequilibrio de su balanza comercial de pagos.

Eso acontece mientras el vigente modelo de transnacionalización financiera, con predominio de una novedosa sindicalización del capital bancario norteamericano, fortalece los mecanismos de la acumulación capitalista que prospera en los países industrializados acreedores, como contrapartida a la descapitalización y el empobrecimiento causados a las naciones periféricas a través del intercambio desigual, la estrategia proteccionista de los países opulentos para inmunizar sus balanzas de pagos⁴, el oneroso financiamiento externo no oficial y la política de inversión impuesta a los gobiernos prestatarios conforme a criterios que aseguren el puntual cumplimiento de los compromisos contraídos.

La calificación rigurosa de una política de empréstitos recalca la importancia conferida al empleo del financiamiento externo en las economías de los países receptores. Por esta razón, decimos parafraseando a Lichtensztejn, se considera acertada la opinión de quienes postulan la necesidad de indagar el vínculo directo entre los préstamos y la reproducción del capital productivo⁵. En esta perspectiva es indudable que las naciones prestatarias logran beneficiarse mientras destinan los recursos de la deuda exterior a financiar inversiones que generan oportunamente una producción con rendimiento superior al costo de los intereses devengados por los empréstitos. La cuestión decisiva, dicho en otros términos, radica en establecer si la rentabilidad de la inversión alcanza el nivel que justifica el costo de los intereses del endeudamiento⁶. Pero, en contraste con esta visión, ha sucedido con frecuencia que **los recursos de la deuda externa, en vez de aplicarse en el financiamiento productivo que reactive el comportamiento de los sectores dinámicos de las economías latinoamericanas, han alimentado en éstas la tendencia de un crecimiento improductivo, donde los capitales en préstamo, por operar con móviles prevalecientemente especulativos en un horizonte cortoplazista, no han tonificado las fuerzas de la producción material en la magnitud requerida para**

⁴ Cf. Nicholas Kaldor: "Devaluación y Ajuste en Países en Desarrollo", publicación del FMI y del BIRF, Washington, junio 1983, p. 35.

⁵ Cf. Samuel Lichtensztejn: "Notas sobre el Capital Financiero en América Latina", Economía de América Latina, CIDE, México, marzo 1980, p. 49.

⁶ Cf. Carlos Sansón y Frits van Beek: "América Latina y el Caribe en la Economía Mundial", Monetaria, CEMLA, Vol. V, No. 2, México, abril/junio 1982, p. 192.

la liberación del creciente costo que ha entrañado el aumento del servicio de la deuda.

Evidencias invirtuosas surgen luego en el entorno del endeudamiento. Esa situación, con convergencia de sectores exógenos y endógenos, con reticencias y presiones de los acreedores sobre los deudores, donde además confluyen tanto la pesada carga de los intereses como el bajo rendimiento productivo de las inversiones y el impacto negativo de las desviaciones del financiamiento crediticio, ha configurado una suerte de espiral deficitaria que se reproduce sin solución de continuidad, motivando que las naciones prestatarias, a veces declaradas en sucesivas moratorias, soliciten la reprogramación de su endeudamiento en condiciones que resultan cada vez más desventajosas, pues su precaria liquidez internacional en el momento del vencimiento de los plazos se traduce en prórrogas que comportan un aumento en la acumulación de intereses no pagados, y esto, mientras en los propios países persistan las coyunturas de insolvencia, significa un crecimiento exponencial del servicio de la deuda.

Luego, mediante renegociaciones que implican más penalidades financieras y el encarecimiento geométrico de las amortizaciones, las repúblicas deudoras no pueden sino incurrir en nuevas y mayores deudas para pagar el gravoso servicio de anteriores adeudos. En eso consiste el **círculo vicioso del endeudamiento latinoamericano**. La ilustración de la gigantesca dimensión de este problema informa resultados alarmantes. **Las matemáticas del débito regional externo indican que América Latina debe desembolsar en 1983 aproximadamente 40.000 millones de dólares sólo por concepto de pago de intereses.** El punto crítico de esta situación reside en que la entidad acumulativa de la deuda externa puede determinar, a partir de cierto tiempo, una coyuntura de cesación de pagos y la consiguiente reacción de los acreedores mediante réplicas de carácter punitivo.

La condicionalidad del Fondo Monetario Internacional

En la situación analizada subyacen graves dificultades que entorpecen el funcionamiento del sistema financiero internacional, con posibilidades de conducirlo al borde de un colapso si no se acuerdan soluciones pertinentes que comprometan el concurso de sus protagonistas en un contexto multilateral. La crisis de este sistema no sólo ha involucrado a deudores y acreedores en un proceso que tiende a polarizar los criterios y exigencias de ambas partes sobre la política de estabilización monetaria y de balanza de pagos, sino también al Fondo Monetario Internacional como organismo que, aun cuando ha perdido eficiencia y consistencia en sus atributos institucionales, debe actuar, no siempre con la necesaria neutralidad- para corregir los desequilibrios y desajustes causados a los países signatarios por las asimetrías de la internacionalización del capital financiero. La crisis de endeudamiento de América Latina, fenómeno que ha desalentado las expectativas de la banca internacional privada, ha determinado la intervención diligente

del FMI, como "vehículo de esa internacionalización"⁷, para establecer condiciones que, con la complacencia de los centros financieros, se traduzcan en políticas de severa disciplina fiscal y monetaria aplicables por los países prestatarios, como requisito indispensable para negociar con el **cartel de acreedores** el refinanciamiento de la deuda externa.

La condicionalidad establecida al respecto por el FMI consiste en un elenco de medidas que en general responden a los objetivos formulados para corregir los desequilibrios monetarios y financieros del sistema, aunque tales medidas pueden experimentar algunos cambios no esenciales en función de la especificidad coyuntural del país afectado. Las condiciones definidas por ese organismo contemplan básicamente: 1) **la restricción del gasto público global** mediante su reducción en términos nominales; 2) **la eliminación de los controles de precios en las actividades del sector privado** para evitar la distorsión en la asignación y el empleo de los recursos; 3) **el control de los salarios** de manera de inducir su contracción en términos reales y coartar las presiones inflacionarias sobre el nivel de los precios; 4) **la liberación del comercio exterior** mediante la eliminación de los controles a las importaciones; 5) **la devaluación del signo monetario nacional** en un escenario de plena libertad cambiaria o de mayor flexibilidad posible en el tipo de cambio; 6) **la disminución de la oferta monetaria** hasta niveles que impidan la generación de tensiones inflacionistas, y 7) **el aumento de las tasas de interés** hasta rangos aproximadamente equiparables con las existentes en el mercado internacional de capital, para así crear condiciones favorables al ahorro interno.

Este recetario del Fondo, esencialmente contraccionista y regresivo, es considerado por las naciones deudoras como contraproducente en virtud de su negativa incidencia económica y social, pues su estricta aplicación, al entrañar una política de amputación y austeridad del gasto público no consecuente con los objetivos de expansión del producto territorial bruto, provocaría una contracción de las actividades productivas y un aumento del desempleo -tal como lo admite el citado organismo- colocando a sus economías entre las fronteras de una recesión incompatible con un incremento de la reproducción del capital que facilite la regularización del pago de sus deudas. La condicionalidad del FMI exhibe, por añadidura, algunas incongruencias y contradicciones intrínsecas. Mientras propone la disminución de la liquidez monetaria, la reducción del gasto fiscal y el control de los salarios como fórmulas ortodoxas que nunca faltan en su terapia monetarista contra la inflación, recomienda asimismo la devaluación de la moneda en condiciones de liberalidad cambiaria, sin considerar el impacto inflacionario de esa medida, ni advertir el deterioro que causa el envejecimiento del salario real en el costo de reproducción de la fuerza de trabajo.

Cuando el Fondo propone al mismo tiempo la liberalización del comercio exterior parece omitir no sólo la repercusión negativa de la libre importación en la balanza

⁷ Samuel Lichtensztein: "El FMI y los Países Subdesarrollados: Condicionalidad y Estrategia" (mimeo) D/62/e, Centro de Economía Transnacional, IPAL, Buenos Aires, julio 1982, p. 4.

de pagos de los países deudores, sino también los efectos de la inflación importada en la evolución interior de los precios. No repara el FMI que en un escenario de libertad cambiaria, con insubsistencia de barreras de importación, poco es lo que puede hacerse para impedir que fluya al exterior una porción considerable del ahorro interno, habida consideración de que este drenaje atenta contra el equilibrio de los pagos internacionales que tanto exige el propio organismo en sus invariables prescripciones. Tampoco parece estimar el Fondo que el alza de la tasa de interés es un importante factor generador de presiones inflacionarias, ni que la libertad cambiaria que recomienda es el mejor expediente para incentivar la fuga de divisas. **Su formulario, en resumidas cuentas, parece concebido para causar más abatimiento que recuperación en las economías deprimidas de los países prestatarios.**

El planteamiento de los deudores

El criterio de los países deudores, en contraste con el enfoque del FMI y de las instituciones crediticias privadas, fundamenta la explicación del endeudamiento exterior **en la tendencia del sistema capitalista tanto al desequilibrio externo que amplía la brecha financiera entre el centro y la periferia, como al constante deterioro de los términos del intercambio internacional.** Estos dos fenómenos, relacionados estrechamente en el ámbito del desarrollo desigual, ocurren como expresión de la dualidad, que caracteriza al vigente orden económico mundial. Las naciones latinoamericanas, vulneradas por los efectos de las disparidades de ese ordenamiento, a menudo han registrado saldos deficitarios en sus balanzas de pagos, y en esa situación han tenido que recurrir al financiamiento externo para suplementar la insuficiencia de ahorro interno y estimular el ritmo de su producción exportable. En tales menesteres no han faltado, sin embargo, las frustraciones provocadas por la desvalorización sistemática de sus exportaciones primarias, y esto ha restringido significativamente las posibilidades de resarcimiento de sus niveles de solvencia.

Convertidos en importadores netos de capital, al mismo tiempo que el proceso continuo de privatización de las acreencias ocasionaba el encarecimiento de los préstamos, **los países deudores han quedado involucrados en una relación de creciente subordinación financiera respecto de los centros acreedores internacionales.** Esa situación se ha agravado progresivamente porque esa misma relación de dependencia ha implicado la multiplicación de fórmulas especulativas que han administrado los países prestamistas en detrimento del poder adquisitivo externo de las naciones receptoras. En el mismo contexto se observa que el endeudamiento acumulativo de América Latina ha tenido incidencias con dos notables manifestaciones socioeconómicas. En primer lugar, **el acceso no dificultoso de los países de la región a las fuentes internacionales de oferta crediticia ha deteriorado su disciplina financiera y su racionalidad presupuestaria,** creando en sus economías, además, ciertas alteraciones en las prioridades de inversión que sólo han obedecido a los criterios de rentabilidad impuestos por las institu-

ciones acreedoras. En segundo lugar, **la acumulación de la deuda externa, sobre todo por la excesiva carga que ella representa, ha causado en esos países el diferimiento indefinido de reformas que han requerido erogaciones fiscales de carácter social.**

Este diagnóstico, presentado sumariamente según la óptica de las naciones deudoras, coloca de manifiesto que el endeudamiento de América Latina ha alcanzado ya el umbral de una situación tan dramática para la región como crítica para el sistema financiero internacional. La solución del problema, formulada en términos generales, plantea la urgencia de una concertación entre acreedores y deudores, no sin la intervención activa del Fondo Monetario Internacional, para efectuar una profunda reestructuración de la deuda externa que incluya un programa de refinanciamiento sobre bases flexibles y no especulativas, establezca la reconversión a largo plazo de la deuda con garantía del mencionado organismo, y contemple además las sugerencias de la CEPAL y el SELA en el sentido de aumentar sustancialmente las cuotas del FMI e incrementar las facilidades financieras de carácter compensatorio. En el marco de esa concertación debe admitirse que **la carga de los ajustes realizables no puede gravitar sobre la capacidad financiera de los países prestatarios**, tomando en cuenta que el crecimiento exponencial del endeudamiento externo es imputable a razones que han escapado en gran parte a su dominio, y considerando también que los mismos países no pueden continuar soportando el peso de muy altos intereses con un estrecho perfil de vencimientos, pues el signo más inquietante de sus economías consiste en que tanto la magnitud de la deuda como su breve periodo promedio de amortización la tornan virtualmente irredimible.

Referencias

- Estévez, Jaime; Lichtensztejn, Samuel, NUEVA FASE DEL CAPITAL FINANCIERO. p19 - México, Editorial Nueva Imagen. 1981; Notas sobre el capital financiero en América Latina.
- Ferrer, Aldo, ¿PUEDE ARGENTINA PAGAR SU DEUDA EXTERNA?. p94 - Washington, FMI; BIRF. 1983;
- Fontanals, Jorge, CAPITAL FINANCIERO INTERNACIONAL Y EXPANSION DEL ESTADO VENEZOLANO. p362 - Buenos Aires, CID. 1982; America Latina y el Caribe en la economía mundial.
- Kaldor, Nicholas, DEVALUACION Y AJUSTE EN PAISES EN DESARROLLO. p35 - México, CIDE. 1980;
- Lichtensztejn, Samuel, ECONOMIA DE AMERICA LATINA. p49 - México, CEMLA. 1982;
- Lichtensztejn, Samuel, EL FMI Y LOS PAISES SUBDESARROLLADOS: CONDICIONALIDAD Y ESTRATEGIA. D/62/e. p4 -
- Sansón, Carlos; van Beek, Frits, MONETARIA. V, 2. p192 - Buenos Aires, Centro de Economía Transnacional, IPAL. 1982;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 68 Septiembre- Octubre 1983, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.