Artículo: Algunas consideraciones generales sobre el endeudamiento externo de los países latinoamericanos
Revista: Nº177, año LIII (En-Jun, 1985)
Autor: Fernando Ramos Vila

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Nº 177
AÑO LIII
ENE.-JUN.
1985

ISSN 0303-9986

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Artículo: Algunas consideraciones generales sobre el endeudamiento externo de los países latinoamericanos
Revista: Nº177, año LIII (En-Jun, 1985)
Autor: Fernando Ramos Vila

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

FERNANDO RAMOS VILA
Profesor Derecho Económico
Universidad de Concepción

El presente trabajo tiene por objeto efectuar un análisis general de las principales causas y características de la deuda externa de los países de América Latina, sin hacer una especial referencia al caso chileno ni pretender agotar un tema que, por su trascendencia, se mantendrá por largo tiempo en un primer plano del debate económico internacional.

I. EVOLUCION HISTORICA

Tradicionalmente las relaciones económicas entre los países industrializados y latinoamericanos se basaron preferentemente en el intercambio comercial, en la inversión extranjera directa y en el financiamiento proveniente de créditos entre gobiernos en condiciones preferenciales, que aquellos países otorgaban a las naciones en vías de desarrollo.

La inversión extranjera directa en Latinoamérica se orientó principalmente a la explotación de recursos naturales y en menor medida al desarrollo de algunas actividades manufactureras.

Dentro de este esquema la banca privada internacional no desempeñó un papel significativo en el financiamiento de las naciones del área latinoamericana, ya que los recursos provenientes del exterior fueron canalizados en su mayor parte a través de instituciones de carácter oficial de los países industrializados.

Históricamente la política económica de los países latinoamericanos se orientó a tratar de organizar y desarrollar actividades productivas y manufactureras y a políticas tendientes a lograr la sustitución de importaciones. Para conseguir dichos objetivos se implementaron medidas tales como fuerte proteccionismo arancelario, rígidos controles de cambios, incentivos sectoriales selectivos y tratamiento preferencial a los inversionistas nacionales, con lo que se restringieron las inversiones de origen extranjero.

No obstante lo expresado, a partir de la década de los años sesenta las posibilidades de crédito provenientes de los mercados financieros privados internacionales comenzaron a ampliarse, convirtiéndose en una

Artículo: Algunas consideraciones generales sobre el endeudamiento externo de los países latinoamericanos
Revista: Nº177, año LIII (En-Jun, 1985)
Autor: Fernando Ramos Vila

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

importante alternativa de obtención de recursos para los países del área latinoamericana. Esta tendencia se incrementó notablemente a contar de 1974, debido especialmente a los considerables excedentes financieros producidos por los países exportadores de petróleo, cuyos crecientes recursos monetarios fueron captados principalmente por la banca privada internacional y canalizados en forma de préstamos hacia los países en vías de desarrollo. Se inició así una etapa en la que estas naciones, en especial los países latinoamericanos, tuvieron acceso a un crédito abundante y relativamente fácil de obtener, aunque a costa de un aumento de la dependencia económica externa.

Como consecuencia de este fenómeno mundial, el endeudamiento proveniente de fuentes de origen privado creció sustancialmente, modificándose la composición de la deuda externa de los países latinoamericanos, los cuales se obligaron de preferencia con los bancos comerciales de los países industrializados.

Sin embargo, la creciente cantidad de préstamos externos no siempre fue utilizada por los beneficiarios con criterios de eficiencia, sino que una gran parte de estos recursos se destinó más bien a estimular el consumo que a inversiones productivas, con lo que estos países no aprovecharon de modo positivo esta afluencia temporal de crédito externo.

Los efectos de esta abundancia de recursos se reflejaron en una sobrevaluación ficticia de las monedas nacionales (como en Chile la mantención por largo tiempo de la paridad del dólar a $ 39), en una escasa expansión de las exportaciones y en una reducida generación de ahorro interno, así como en una falta de elaboración de proyectos de inversión rentables que posibilitaran transformaciones tecnológicas en los sistemas productivos locales. Los países latinoamericanos no visualizaron que estos recursos que afluían a sus economías con relativa facilidad serían necesariamente temporales y que el nivel de endeudamiento externo tendría fatalmente un límite.

Fue así como a mediados de 1982 México, seguido de otros países latinoamericanos, anunció su incapacidad para cumplir con el servicio de su deuda externa, con lo que quedó de manifiesto la magnitud del problema financiero que afectaba a casi todos los países de América Latina. Como trasfondo de esta crisis se encontraba la aguda recesión mundial, la elevación de las tasas de interés aplicadas a los créditos a consecuencia del déficit fiscal sin precedentes que afectaba a la economía de los Estados Unidos y el creciente deterioro de los términos del intercambio comercial desfavorable para las naciones de nuestro subcontinente. La situación descrita se evidenció al acumularse los vencimientos de las obligaciones provenientes del servicio de la deuda externa de los países del área.

Durante los años 1983 y 1984 la banca internacional, apoyada por el Fondo Monetario Internacional, inició un proceso de negociaciones ten-

Artículo: Algunas consideraciones generales sobre el endeudamiento externo de los países latinoamericanos
Revista: Nº177, año LIII (En-Jun, 1985)
Autor: Fernando Ramos Vila

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

dientes a lograr la reprogramación de los vencimientos de capital conjuntamente con el otorgamiento de nuevos créditos para cubrir los intereses de la deuda, todo ello condicionado al otorgamiento de la garantía o aval de los Estados soberanos a las deudas contraídas en el exterior por los particulares. Estas condiciones debieron ser aceptadas por la mayoría de los países latinoamericanos, quienes no consiguieron acordar una estrategia de negociación común frente a sus acreedores y al Fondo Monetario Internacional, el cual ha tenido una injerencia determinante en la elaboración de los programas de ajuste económico impuestos a cada gobierno como requisito para aceptar la reprogramación de la deuda externa.

II. MONTO DE LA DEUDA EXTERNA DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

Las cifras relativas al endeudamiento externo varían debido principalmente a la diversidad de fuentes de información. De acuerdo a estadísticas de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL)*, los países latinoamericanos debían en conjunto a sus acreedores externos a fines de 1984 un total aproximado a los 360.000 millones de dólares, en tanto que el producto geográfico bruto (PGB) anual de la región alcanzaba a los 800.000 millones de dólares y el total de las exportaciones anuales era del orden de los 100.000 millones de dólares. De acuerdo a estas cifras, la deuda externa latinoamericana acumulada equivale a casi la mitad del producto geográfico bruto anual de la región y supera en más de tres veces los ingresos anuales de divisas provenientes de las exportaciones latinoamericanas.

La amortización de los vencimientos de la deuda latinoamericana y el pago de los intereses de la misma representan una suma aproximada a los 150.000 millones de dólares anuales. El solo pago de los intereses, sin incluir la amortización, absorbió durante los años 1983 y 1984 alrededor del 35 % del total del producto de las exportaciones de los países de la región.

A partir de 1981, la crisis financiera ha afectado muy duramente y casi sin excepción las economías de los países latinoamericanos. El ritmo de crecimiento económico promedio, que en 1979 fue del 6,5 %, cayó al 1,7 % en 1981 y fue negativo en -3,1 % en 1983, recuperándose sólo levemente en 1984. Los resultados de esta crisis se han traducido en un empobrecimiento generalizado de todas las naciones del área, manifestado en un aumento de las tasas de desocupación y en una disminución significativa del nivel de remuneraciones en términos reales, junto a una constante devaluación de las monedas internas y a una creciente restricción en la disponibilidad de nuevos créditos y a la disminución del ingreso de capitales externos. Todos los factores señalados han hecho más impactante y difícil de sobrellevar la aguda recesión económica que ha sufrido América Latina.

* Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL): "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante 1984", Santiago de Chile, 1984.

Artículo: Algunas consideraciones generales sobre el endeudamiento externo de los países latinoamericanos
Revista: Nº177, año LIII (En-Jun, 1985)
Autor: Fernando Ramos Vila

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

III. CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO

El violento crecimento del monto de la deuda externa latinoamericana en los últimos años se puede tratar de explicar en función de factores externos e internos.

1. Factores externos. Son aquellos que dicen relación con los significativos cambios ocurridos en el contexto económico y financiero internacional, entre los cuales cabe señalar:

a) El alza sostenida en los precios del petróleo, iniciada a partir de 1973, la que motivó, como se ha señalado anteriormente, un consecuencial aumento de la oferta de crédito por parte de la banca internacional debido a la acumulación de los excedentes monetarios provenientes de los países exportadores de petróleo.

b) La recesión económica que afectó a los países industrializados y consecuencialmente a los países en desarrollo desde finales de la década de 1970. A este respecto, y considerando que la mayor parte de las exportaciones de las naciones latinoamericanas van dirigidas hacia los países industrializados, resulta comprensible que la declinación de la actividad comercial de estos últimos a consecuencia de la recesión mundial haya afectado considerablemente el volumen de las exportaciones latinoamericanas.

c) El agudo deterioro de los términos de intercambio en las operaciones comerciales entre los países latinoamericanos y los industrializados, causado por el descenso de los precios de los productos de exportación y por las dificultades de acceso a los mercados de los países desarrollados.

d) El alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales como consecuencia del creciente déficit fiscal que afecta a los Estados Unidos y la tendencia alcista en el valor del dólar, factores que significaron una brusca disminución de los ingresos de capital hacia los países de América Latina. Este menor ingreso de divisas significó para los países del área un creciente y cada vez más costoso endeudamiento externo y fue dificultando progresivamente el servicio de la deuda, como resultado del aumento del costo del dinero en los mercados financieros internacionales y las políticas restrictivas puestas en aplicación por los países industrializados.

2. Factores internos. En el ámbito interno, dos factores tuvieron especial influencia en la expansión del endeudamiento latinoamericano: a) el aumento en el gasto tanto público como privado; y b) la diferencia entre las tasas de interés interna y externa.

En relación con la primera causa, debe tenerse presente que el incremento del gasto de un país puede solventarse recurriendo al escaso

Artículo: Algunas consideraciones generales sobre el endeudamiento externo de los países latinoamericanos
Revista: Nº177, año LIII (En-Jun, 1985)
Autor: Fernando Ramos Vila

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

financiamiento interno o bien contratando créditos externos. En algunas naciones, como fue el caso chileno, una parte significativa del endeudamiento externo obedeció al excesivo gasto del sector privado. Así, en 1978 la deuda privada de Chile representaba alrededor de un 20 % del total; en 1979 se elevó a más del 30 %; en 1980 alcanzó al 50 %, y en 1981 pasó a constituir el 75 % del total de la deuda externa chilena. Este fenómeno fue estimulado por la mantención de un tipo de cambio fijo y artificialmente bajo que favoreció la especulación e incentivó al sector privado a conseguir financiamiento externo, el cual resultaba menos costoso que los recursos financieros internos.

Con respecto al segundo factor, debe señalarse que las tasas internas de interés sufrieron un continuo aumento como consecuencia de la liberalización de los sistemas financieros de los países latinoamericanos y de la implementación de los mercados de capital que obedecían al libre juego de una escasa oferta y de una aguda demanda de dinero. Resultaba obvio suponer que en las economías latinoamericanas, caracterizadas por su bajo nivel de ahorro interno, una liberalización del mercado de capitales tendría que desembocar necesariamente en un alza de las tasas internas de interés, las cuales se mantuvieron muy por encima de las tasas del mercado financiero internacional, estimulando así al sector privado al endeudamiento externo que resultaba mucho más atractivo y ventajoso para aquellos que tenían acceso a él, en tanto que una gran parte de los interesados en obtener crédito externo debieron recurrir a intermediarios financieros internos, quienes especularon reteniendo para sí una parte importante de la diferencia entre las tasas de interés interna y externa.

IV. FUENTES DEL CREDITO LATINOAMERICANO

Como se ha señalado, la mayor parte del crédito externo otorgado a los países de América Latina ha provenido de la banca privada internacional y en especial de los bancos norteamericanos. La explicación de este hecho debe buscarse en que parte importante de los excedentes de divisas provenientes de los países exportadores de petróleo fue captada por los bancos comerciales de los Estados Unidos y Europa, los cuales, buscando colocación a esos dineros, se volcaron hacia los países latinoamericanos que recurrieron masivamente a esa posibilidad de crédito. La banca comercial internacional accedió de buen grado a otorgar préstamos a deudores de países de nuestro subcontinente, no obstante el margen de riesgo que implicaban dichas colocaciones. Así fue que en la búsqueda de nuevos mercados que les permitieran incrementar sus utilidades, los bancos comerciales norteamericanos y europeos jugaron una función intermediadora colocando los recursos financieros provenientes principalmente de los países exportadores de petróleo en los mercados latinoamericanos que demandaban recursos, sin preocuparse mayormente de efectuar evaluaciones técnicas del riesgo que implicaban dichos préstamos y

Artículo: Algunas consideraciones generales sobre el endeudamiento externo de los países latinoamericanos
Revista: Nº177, año LIII (En-Jun, 1985)
Autor: Fernando Ramos Vila

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

de la capacidad que tenían los deudores para poder cumplir con los compromisos derivados del servicio de las deudas que contraían.

El incremento de los préstamos a las economías latinoamericanas fue muy superior al ritmo de crecimiento de las exportaciones regionales. Además las tasas de interés con que fueron contratados dichos créditos se fueron elevando significativamente a partir de 1978, luego de haberse mantenido relativamente estables durante el período 1973-1977. Como la mayor parte de los préstamos fueron pactados con tasas de interés flotante y no de interés fijo, resulta fácil comprender que el servicio de dichas deudas se fuera haciendo cada vez más gravoso para los deudores hasta terminar en la imposibilidad de su cumplimiento.

Por otra parte, y enfocando este proceso desde el punto de vista de los bancos acreedores, se puede observar que el monto de los créditos otorgados por la banca comercial norteamericana creció desmesuradamente en relación con el capital de dichos bancos. De allí entonces la actual preocupación de las autoridades monetarias de los Estados Unidos por encontrar una solución satisfactoria a la presente crisis, la que puede tener graves consecuencias para la economía del país del norte y, consecuencialmente, para toda la economía mundial.

V. SITUACION ACTUAL Y PROYECCIONES FUTURAS DEL ENDEUDAMIENTO LATINOAMERICANO

El tema de la deuda externa de América Latina ha sido analizado en diversos foros y reuniones hemisféricos. Sin embargo, en ninguno de ellos se ha logrado un planteamiento que implique asumir estrategias comunes por parte de los países deudores para enfrentar unidos el problema. Una síntesis de las reuniones más importantes es la siguiente.

En agosto de 1983, personeros de los gobiernos de varios países de América Latina y el Caribe se reunieron en Santo Domingo (República Dominicana) y suscribieron el documento conocido como "Compromiso de Santo Domingo", en el cual se expresó la determinación regional de impulsar en forma conjunta acciones y procedimientos orientados a enfrentar la crisis motivada por el endeudamiento externo.

En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se celebró en Caracas (Venezuela) en septiembre de 1983 la llamada "Conferencia Especializada Extraordinaria sobre Financiamiento Exterior" con participación no sólo de países latinoamericanos, sino también de los Estados Unidos de Norteamérica. En dicha reunión se aprobó un documento conocido como "Bases para un Entendimiento", el cual fue posteriormente ratificado por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), dependiente de la OEA.

En enero de 1984 se llevó a efecto en Quito (Ecuador) la "Confe-

Artículo: Algunas consideraciones generales sobre el endeudamiento externo de los países latinoamericanos
Revista: Nº177, año LIII (En-Jun, 1985)
Autor: Fernando Ramos Vila

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

rencia Económica Latinoamericana", en la cual se elaboraron dos documentos: la llamada "Declaración de Quito" y el "Plan de Acción", los que daban cuenta del intento de asumir una posición conjunta por parte de los países latinoamericanos frente al problema del endeudamiento externo.

Otro importante documento lo constituye la "Declaración de los Presidentes Latinoamericanos", formulada en mayo de 1984 por los jefes de Estado de Colombia y de los tres países más endeudados de la región (México, Brasil y Argentina), en la que expresan su preocupación en torno a la situación de insolvencia forzosa y de continuado estancamiento económico y sobre el perturbador efecto que producen los aumentos en las tasas de interés y las medidas proteccionistas de los países desarrollados, junto con reclamar mejores condiciones para el pago de la deuda externa, para lo cual propusieron un esfuerzo concertado de la comunidad internacional con el objeto de convenir las acciones y medidas de cooperación que permitan resolver estos problemas, en especial en los sectores interrelacionados del comercio y de las finanzas internacionales.

En junio de 1984, los Ministros de Finanzas y los Cancilleres de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela se reunieron en Cartagena (Colombia) con el objetivo de fijar la posición de sus gobiernos frente a la crisis financiera internacional y al endeudamiento latinoamericano, teniendo por resultado la elaboración del documento titulado "Consenso de Cartagena".

Del análisis de estos encuentros y documentos suscritos se puede concluir que existen diferencias de opinión para enfocar el tema. Así, mientras los organismos financieros internacionales y el Gobierno de los Estados Unidos han sostenido que se trata de un problema superable dentro del marco del actual orden económico internacional y aplicando las recetas tradicionales, los personeros y economistas latinoamericanos consideran que la crisis se debe a profundos desajustes estructurales que sólo podrán ser superados mediante una redefinición integral del sistema económico y financiero internacional, con lo que se quiere poner de relieve que no se estaría en presencia de un problema financiero aislado, sino que además implica un conflicto político que afecta a las relaciones entre los países de la región y a la estabilidad social y política de cada Estado.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Resulta evidente concluir que la enorme deuda externa acumulada y las reducidas oportunidades de obtener nuevos recursos externos condicionarán las posibilidades de lograr un desarrollo económico de los países latinoamericanos en el mediano y largo plazo. Nuestras naciones

Artículo: Algunas consideraciones generales sobre el endeudamiento externo de los países latinoamericanos
Revista: Nº177, año LIII (En-Jun, 1985)
Autor: Fernando Ramos Vila

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

no pueden seguir afrontando el monto de pagos que han venido efectuando durante los últimos años a sus acreedores externos y requieren por otra parte de nuevos recursos adicionales para mejorar sus sistemas productivos y no verse afectados por crisis políticas internas.

Por lo mismo, cualquier intento de acuerdo en relación con el manejo futuro de la deuda externa latinoamericana debe basarse necesariamente en criterios compartidos por acreedores y deudores que supongan, entre otros acuerdos, los siguientes: extensión de los plazos de la deuda, reducción de los costos financieros, adecuación del servicio de la deuda a la capacidad de pago de los países deudores y el acceso a nuevos créditos que permitan el financiamiento de proyectos de inversión rentables que posibiliten la creación de nuevos recursos para las naciones endeudadas.

Inicialmente los bancos acreedores y los organismos financieros internacionales asumieron una posición rígida, sosteniendo que la responsabilidad del endeudamiento debía ser asumida íntegramente por los países deudores, puesto que eran ellos quienes habían contraído los préstamos que habían gastado irresponsablemente. Desde el punto de vista de los deudores, si bien hay que reconocer su gran cuota de responsabilidad en la deuda, debe ponerse énfasis en el hecho de que la banca internacional debe también asumir las consecuencias de su ligereza e imprevisión con que actuó al prestar sin mayor resguardo enormes sumas de dinero que hicieron posible los actuales niveles de sobreendeudamiento de las naciones latinoamericanas. Una muestra de esta imprevisión se refleja en la gran cantidad de créditos de libre disposición otorgados sin el debido resguardo y estudio respecto de las posibilidades de los deudores para poder cumplir con los compromisos que contraían. Por lo mismo, es posible plantear que, a lo menos en principio, la responsabilidad del endeudamiento de los países de América Latina debiera compartirse entre los deudores con los bancos acreedores y también con los gobiernos de los países industrializados, quienes estimularon a sus bancos comerciales a colocar sus excedentes financieros en las economías latinoamericanas.