
LA DEUDA EXTERNA Y LA FUTURA DEMOCRACIA EN CHILE
COMO DESACTIVAR LA BOMBA

Theodore Gehr

Documento de Trabajo N° 122
Enero 1990

DEPARTAMENTO DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**comisión chilena de
derechos humanos**

LA DEUDA EXTERNA Y LA FUTURA DEMOCRACIA EN CHILE
COMO DESACTIVAR LA BOMBA

Theodore Gehr

Documento de Trabajo N° 122
Enero 1990

DEPARTAMENTO DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

comisión chilena de
derechos humanos

INDICE

	Página
Presentación.....	3
Introducción.....	5
I. Política del gobierno militar frente a la deuda externa y las consecuencias para el próximo gobierno	
A. Las renegociaciones con la banca acreedora desde 1983.....	7
B. La estatización de la deuda.....	9
C. La capitalización de la deuda.....	9
D. La situación económica.....	11
II. Alternativas para enfrentar la deuda externa	
A. Capitalización de la deuda respetando la soberanía del país.....	12
B. Una moratoria limitada y provisional.....	14
C. La reducción de la deuda.....	15

PRESENTACION

El endeudamiento externo constituye, sin lugar a dudas, uno de los problemas más graves que afectan a Chile y a muchos de los países de América Latina en la actualidad.

La magnitud que esta deuda ha alcanzado y los cuantiosos recursos que su pago demanda a las empobrecidas economías latinoamericanas hacen de éste no tan sólo un problema económico, como resulta evidente, sino también un problema social y político de urgente solución.

Social, por cuanto ha incidido en un marcado deterioro de las condiciones de vida de los habitantes de nuestros países.

Político, por cuanto compromete la estabilidad de las nacientes democracias del continente y por cuanto, además, coloca a nuestros países en una situación de dependencia con respecto a los países acreedores que limita gravemente su soberanía nacional.

El origen del endeudamiento externo en Chile bajo el régimen militar, las consecuencias que tendrá para el futuro gobierno democrático y las alternativas para enfrentar este cada vez más grave problema son los temas abordados en este trabajo por el especialista norteamericano Theodore Gehr.

En un lenguaje simple, pero con una gran seriedad, el autor da cuenta en él cómo esta deuda inicialmente contraída en gran parte por el sector privado (en un 66 por ciento del total) pasa a convertirse en una deuda pública (el Estado es hoy responsable del 84 por ciento del total) a través de las sucesivas renegociaciones verificadas entre el gobierno chileno y la banca acreedora internacional.

En el mismo trabajo el autor explica cómo ha operado durante estos años la estrategia de la capitalización de la deuda implementada por el gobierno militar y los inversionistas extranjeros, para invertir en la compra de empresas públicas y privadas chilenas a través del Capítulo XIX del Compendio de Normas sobre Cambios Internacionales, contribuyendo a producir una "desnacionalización" de la economía chilena que constituye una grave limitación a la soberanía nacional y al derecho a la libre determinación de los pueblos consagrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Finalmente, en este trabajo se da cuenta de la grave situación económica y social que el próximo gobierno democrático deberá enfrentar a raíz de la postergación del problema de la deuda

externa por el régimen militar y de las posibles alternativas que tendrá para lograr su superación.

Entre estas alternativas el autor destaca en el trabajo la de una capitalización de la deuda que respete la soberanía de Chile, la de una moratoria limitada y provisional de la deuda y la de la renegociación de la misma que contenga reducciones en sus actuales intereses y los montos.

En todas estas alternativas, según el autor, se debe tener presente el principio de la coresponsabilidad entre acreedores y deudores - por cuanto los primeros tal como contribuyeron a generar este problema deben contribuir a su solución- y el de la concertación entre países afectados por la deuda, en este caso los latinoamericanos, a objeto de permitir un mayor poder de negociación de éstos frente a los acreedores.

Ninguna de estas soluciones -según el autor- puede darse sobre la base del deterioro de las condiciones de vida de la población y de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, la limitación de la soberanía nacional y el derecho a la libre determinación de los pueblos como ha sido hasta la fecha en nuestro país.

La necesidad de buscar fórmulas de solución al problema de la deuda externa que compatibilicen las estrategias antes mencionadas con el respeto por estos derechos fundamentales subrayada por el autor en este trabajo, ha motivado al Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a su publicación, de modo de contribuir a través de ella a la reflexión sobre una problemática cuya superación resulta tan importante para el futuro democrático en Chile.

INTRODUCCION

La deuda externa total de Chile asciende en la actualidad a una cifra superior a los US\$ 19.000 millones. La deuda chilena es igual al 96 por ciento del Producto Geográfico Bruto (PGB) del país, en comparación con el 55 por ciento en el resto de América Latina⁽¹⁾. Actualmente, se destina poco menos del 10 por ciento del producto nacional al pago de la deuda, cantidad equivalente al total del ingreso que recibe el 40 por ciento más pobre de los chilenos⁽²⁾.

Este elevado monto de la deuda y su rápido crecimiento, debido a las altas tasas de interés, ha contribuido a causar graves violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en Chile. La deuda externa atenta en contra del derecho de cada pueblo a decidir su propio destino, trastornando la situación económica y social del país. Esto es especialmente cierto en términos de nivel de vida y empleo, produciendo una reducción grave de la satisfacción de las necesidades básicas del pueblo.

El alto porcentaje de ingresos que se destina al pago de la deuda significa la disminución de los presupuestos correspondientes a salud, educación y vivienda. El pago de la deuda externa, tal como ha sido negociado, atenta contra una política de desarrollo soberana y al servicio de las mayorías.

El manejo de la deuda externa por el gobierno militar ha sido reconocido internacionalmente por su incondicionalidad frente a las exigencias de los acreedores. Chile es considerado como un "excelente pagador" y un "modelo" para los otros países deudores. La satisfacción que los bancos acreedores han mostrado hacia los resultados logrados hasta ahora, es un reflejo de la debilidad que ha demostrado el gobierno militar frente a las negociaciones, a costa del bienestar del pueblo chileno.

¹ Ffrench-Davis, Ricardo; conferencia de ILET; 9.8.89.

² García, Alvaro; "Modelo Económico y Político Social"; Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Desafío para la Democracia; Comisión Chilena de Derechos Humanos, septiembre de 1988, p.68.

I. POLITICA DEL GOBIERNO MILITAR FRENTE A LA DEUDA EXTERNA Y CONSECUENCIAS PARA EL PROXIMO GOBIERNO

A. Las renegociaciones con la banca acreedora desde 1983

Las renegociaciones de la deuda externa efectuadas por el gobierno militar consideraron dos tipos de problemas: cómo se paga y renegocia lo que se debe, y cómo negociar con el dinero fresco que se puede recibir.

Para resolver el primer problema, se renegoció todos los préstamos recibidos entre diciembre de 1982 y diciembre de 1987 modificando los plazos y la tasa de interés. Después, en la segunda etapa de renegociaciones que comenzó en junio de 1985, se reprogramaron los préstamos pendientes recibidos antes de diciembre de 1982 y se negociaron con el dinero fresco recibido entre 1983 y 1987.

1) Renegociación de los vencimientos de la deuda antigua

La deuda externa pendiente desde diciembre de 1982 equivale a US\$ 9.140 millones ⁽³⁾. Chile debía comenzar a pagar las amortizaciones de esta deuda en 1988 y tenía hasta el año 2002 para saldarla. La renegociación suspendió la fecha de inicio del pago hasta 1991 en vez de 1988 y bajó la tasa de interés promedio de 9 por ciento a 8 por ciento. Esta rebaja en la tasa de interés significó un ahorro de US\$ 63 millones para Chile entre los años 1987-88 ⁽⁴⁾.

Sin embargo, el año para saldar la deuda sigue siendo el año 2002. De esta manera, la reestructuración de los vencimientos sólo logró postergar el pago de la deuda hasta 1991 sin dar una solución real al problema, permitiendo así que el régimen militar pudiese enfatizar sus éxitos económicos mientras los futuros gobiernos democráticos tendrán que pagar la deuda.

2) Renegociación del dinero fresco recibido entre 1983-87

Entre 1983-87, Chile recibió US\$ 3.165 millones en dinero fresco. En 1983, recibió US\$ 1.300 millones. Desde ese año los préstamos fueron disminuyendo hasta llegar a cero en el año 1987 ⁽⁵⁾. La renegociación de este dinero también consistió en postergar los plazos de pago y reducir las tasas de interés. Se logró postergar

³ Lazo, Cristina y Luis E. Romero; Deuda Externa: Lo que debemos saber; PET; 1988, p.34.

⁴ Ibid., pp.61-2.

⁵ Ibid., p.36

el pago de la amortización a partir del año 1990 en vez de 1987 y reducir la tasa de interés promedio del 9,5 por ciento anual al 8,4 por ciento.

Aunque el gobierno militar haya presentado las renegociaciones de la deuda externa como un logro exitoso, en realidad fue una derrota.

El flujo de dinero nuevo disminuyó año a año hasta recibir cero en el año 1987, a pesar de todos los incentivos, facilidades y garantías que le ha dado el gobierno a la banca internacional para que preste más dinero. El dinero nuevo recibido no alcanza para pagar los intereses de la deuda entre 1983 y 1987. El pago de los intereses de 1983 fue de US\$ 1.705 millones, mientras Chile sólo recibió US\$ 1.300 millones; en 1984 el pago de intereses fue US\$ 2.069 millones, mientras Chile sólo recibió US\$ 780 millones; en 1985-86 el pago de intereses fue US\$ 3.597 millones, mientras Chile recibió US\$ 1.173 millones para estos dos años⁽⁶⁾.

El resultado ha sido que las transferencias netas (movimiento neto de capital menos intereses y utilidades) son negativos en todos los años para el total de acreedores. La consecuencia de ello ha sido la restricción de la demanda agregada, lo cual ha causado la caída del empleo, la actividad económica y la inversión.

La renegociación de la deuda externa ha postergado los plazos de pago y ha reducido la tasa de interés. Sin embargo, la renegociación no ha solucionado la carga de la deuda ni la alta suma de intereses, los cuales son demasiado altos para la economía chilena. En 1987 el gobierno chileno se comprometió a cancelar 100 por ciento de intereses (US\$ 1.100 millones), lo que significó pagar cerca del 8 por ciento del PGB. Mientras, para 1988, se postergaron US\$ 500 millones en intereses para ser devueltos entre 1991 y 1993⁽⁷⁾.

En 1991, se concentrarán fuertes compromisos de amortizaciones, US\$ 1.700 millones en ese año y niveles similares en los siguientes. Entre 1989 y 1995, a pesar de la reestructuración, las amortizaciones comprometidas a pagar llegan a dos tercios de la deuda de mediano y largo plazo vigente a fines de 1988⁽⁸⁾. José Pablo Arellano, economista de CIEPLAN, estima que los pagos por intereses se van a elevar a más de US\$ 2.000 millones anuales en

6 Ibid., pp. 36-7

7 French-Davis, Ricardo; "Bases para una Estrategia de Comercio Exterior Chileno"; Chile: Política Exterior para la Democracia; ed. Muñoz, Herald; 1989, p.61.

8 Ibid., pp. 61-2

el próximo bienio⁽⁹⁾. Es decir, el pago de amortizaciones e intereses durante los años 1991-92 puede llegar a US\$ 3.700 millones, equivalente al 15 por ciento del PGB del país.

B. La estatización de la deuda

A partir de las renegociaciones de 1983, el Estado comenzó a otorgar su aval a la deuda, razón por la cual en la actualidad éste es responsable del 84,4 por ciento de ella⁽¹⁰⁾. El Estado asumió la responsabilidad de una deuda que originalmente no había adquirido. Es así como dicha deuda fue principalmente contraída (en un 66 por ciento del total) por bancos privados y grupos económicos que se beneficiaron durante el "boom" de 1980-81. Más del 50 por ciento de los fondos fueron destinados a cubrir importaciones de bienes suntuarios y prescindibles⁽¹¹⁾.

Cuando estalló la crisis de la deuda, el Estado proporcionó diversos subsidios a los grandes deudores y destinó fondos públicos a la reorganización del sistema financiero. Esto significó una transferencia de fondos masiva hacia un segmento minoritario del sector privado. La magnitud de estas transferencias se estima en más de US\$ 3.000 millones entre los años 1982-85; esto es, aproximadamente, una quinta parte del Producto Interno Bruto (PIB) a precios de 1985⁽¹²⁾.

Estos subsidios restringen todavía más las disponibilidades presupuestarias destinadas al gasto público en salud, educación, seguridad social, trabajo y vivienda.

C. La capitalización de la deuda

Otra política que ha llevado a cabo el gobierno militar para enfrentar el pago de la deuda externa es la estrategia de capitalizar la deuda. Este proceso implica la compra de pagarés en dólares en el mercado secundario, con una determinada tasa de descuento, y la conversión de estos pagarés en moneda local con una tasa de interés menor.

⁹ CIEPLAN: "El Bienio 90-91 estará marcado por restricciones", La Época, 27.7.89.

¹⁰ French-Davis, Ricardo; Debt-equity Swaps in Chile; CIEPLAN N° 129; mayo de 1989; p.8

¹¹ Lazos, C. y L. Romeró; op.cit.; p.53.

¹² French-Davis, Ricardo; Ajuste, Renegociaciones de la Deuda y Financiamiento Externo Negativo: Chile, 1982-87; CIEPLAN N° 72; septiembre de 1988; pp.20-1.

Uno de los mecanismos más importantes de la capitalización de la deuda se ha verificado a través del Capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales, que ha sido utilizada por inversionistas extranjeros para invertir en empresas públicas y privadas de Chile. A través de este mecanismo, el gobierno ha efectuado operaciones por más de US\$ 2.000 millones. Otros US\$ 2.000 millones han sido capitalizados por el Capítulo XVIII del Compendio y US\$ 2.000 millones más a través de otros tipos de mecanismos como el Decreto Ley 600 (13).

La capitalización de la deuda a través del Capítulo XIX significa el traspaso de activos ya existentes en manos de capitales nacionales -estatales o privados- a propiedad de empresas extranjeras a precios muy desvalorizados. Ricardo Ffrench-Davis, economista de CIEPLAN, estima que los inversionistas extranjeros reciben un descuento de 44 por ciento al adquirir los pagarés en el mercado secundario y después los convierten en capitales con el valor nominal de los pagarés (14).

Las operaciones a través del Capítulo XIX son profundamente negativas para el interés nacional. Cuando se entregan empresas nacionales para pagar la deuda, no hay creación de nuevas actividades, sino una transferencia de las que ya existen con un descuento que beneficia al inversionista. Esta desnacionalización de la economía chilena restringe fuertemente los recursos necesarios para el desarrollo económico y social que se requiere para la satisfacción de las necesidades básicas de los chilenos.

La transferencia de una parte significativa del patrimonio nacional puede tener un fuerte impacto negativo en el próximo bienio respecto de las cuentas del sector externo de Chile. Las utilidades que los consorcios transnacionales repatrian anualmente, alcanzan en la actualidad a US\$ 270 millones. A partir de 1991, las utilidades repatriadas serán más de US\$ 1.000 millones anuales (15). Estos recursos, agregados a la porción de la deuda externa que se amortizará a partir de 1989 y el pago de intereses correspondiente, pueden crear una seria amenaza para la estabilidad y desarrollo futuro de la economía chilena.

Las operaciones de conversión de la deuda externa no han aumentado el ingreso de recursos financieros frescos. La inversión externa directa que trae recursos frescos ha sido reemplazada en cierto

13 Ffrench-Davis, R.; mayo de 1989; op.cit.; p.6

14 Ibid., p.18.

15 Rozas, Patricio y Gustavo Marín; 1988: El "Mapa de la Extrema Riqueza". Diez años después; CESOC/PRIES-CONO SUR; 1989; p.285.

porcentaje por inversión a través de adquisición de pagarés⁽¹⁶⁾. Tampoco se ha contribuido a crear nuevas empresas, expandir la capacidad productiva del país, generar empleo o aportar nuevas tecnologías. Incluso, los efectos del Capítulo XIX sobre la disminución de la deuda son limitados y de corto plazo porque a través de esta política se repatrian las utilidades.

En fin, podemos decir que la capitalización de la deuda a través del Capítulo XIX constituye una grave limitación a la soberanía nacional y al ejercicio del derecho a la libre determinación del pueblo.

D. La situación económica

Mientras el próximo bienio significará el vencimiento de las amortizaciones y el pago de los intereses de una gran parte de la deuda externa, el superávit fiscal alcanzado en 1988 y esperado también para este año (cerca de los US\$ 200 millones) no se repetirá en el período 1990-91. Esto es porque el superávit fiscal ha sido financiado por factores transitorios. Dichos factores incluyen los altos precios alcanzados en la exportación de cobre, harina de pescado y celulosa. Los ingresos por estos productos disminuirán a pesar de los aumentos en la producción⁽¹⁷⁾.

Otro factor transitorio son las privatizaciones que han permitido elevar extraordinariamente los ingresos del Fisco. En 1988, las privatizaciones permitieron entradas superiores a los US\$ 100 millones y en 1989 representarán alrededor de US\$ 65 millones⁽¹⁸⁾. Sin embargo, con la venta de estas empresas el Fisco dejará de percibir para siempre los fondos que éstas dejaban de utilidad, que a fines de 1988 eran US\$150 millones anuales⁽¹⁹⁾.

De todas maneras, el peso del pago de la deuda es tan fuerte que, aún en el escenario más optimista, el país deberá enfrentar una estrechez de divisas en los próximos años.

En síntesis, las negociaciones y renegociaciones a partir de 1983 han significado la pérdida de autonomía para el país por someter

¹⁶ Errázuriz, Enrique; Capitalización de la Deuda Externa y Desnacionalización de la Economía Chilena; Documento de Trabajo N° 57, PET; agosto 1987; p.10.

¹⁷ "CIEPLAN: El Bienio 90-91 ...", op. cit.

¹⁸ "Políticas de Ajuste: Las Primeras Respuestas", Estrategia, 31.7.89.

¹⁹ PET, Academia de Humanismo Cristiano; Página Económica N° 73; enero, 1989.

la política económica a las directivas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la banca acreedora internacional. En consecuencia, el pueblo ha pagado el costo del ajuste estructural impuesto por el FMI para poder pagar los intereses de la deuda.

Las renegociaciones han significado avalar por parte del Estado más del 80 por ciento de la deuda privada y transferencias netas de recursos al exterior por US\$ 1.000 millones al año, en circunstancias que estos recursos son necesarios para financiar el desarrollo del país.

Las renegociaciones postergaron el problema de la deuda externa y hasta la agravaron al recibir nuevos créditos para pagar los intereses. Las fórmulas de capitalización de los pagarés de la deuda externa han conducido a la desnacionalización de la economía.

Estos hechos constituyen graves limitaciones al futuro ejercicio -por parte del próximo gobierno democrático- del derecho a la libre determinación del pueblo consagrado en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de Naciones Unidas suscritos por el gobierno de Chile.

II. ALTERNATIVAS PARA ENFRENTAR LA DEUDA EXTERNA

Confrontado con un escenario para los próximos dos años donde los ingresos fiscales disminuirán y el pago de intereses y amortizaciones de la deuda externa aumentarán en forma drástica, el próximo gobierno democrático tendrá que encontrar soluciones alternativas para realizar las inversiones necesarias a objeto de elevar la base productiva, el ingreso y el empleo.

Las opciones para enfrentar la deuda externa en la próxima década son tres: pagar bajo las actuales condiciones, no pagar, y renegociar. Las tres opciones son compatibles entre sí con ciertas revisiones fundamentales de cada una.

A. Capitalización de la deuda respetando la soberanía del país

Seguir con la misma política económica del régimen militar significaría continuar con el prepago de la deuda a través de privatizaciones y de conversión de la deuda. El pago anticipado, utilizando ahorro nacional, tiene como costo el no poder usar este capital para fines productivos como la inversión, la importación de bienes de capital e intermedios, o gastos sociales.

Además, no se justifica el prepago de una deuda que cada día parece ser más impagable, tanto en Chile como en América Latina, y que por tanto requiere no sólo de nuevas reprogramaciones sino que de una solución política de fondo.

En otras palabras, ahora que se reconoce como necesaria una reducción global de la deuda, el gran costo social que ha significado su prepago estaría indicando que se habría pagado en vano.

Igualmente importante, la repatriación de utilidades por los consorcios transnacionales no es considerada en las renegociaciones de la deuda externa. Por lo tanto, los actuales términos de dicha repatriación no son beneficiosos para reducir el costo de la deuda ni tampoco para el desarrollo del país.

Aún si la capitalización de la deuda no fuera negativa para el desarrollo de Chile, ésta no sería una alternativa viable para el próximo gobierno, puesto que la economía chilena es relativamente pequeña y no podría absorber tal cantidad de inversión extranjera como lo está haciendo actualmente. Además, para solucionar el problema de la deuda en toda América Latina por la recompra de pagarés, sería necesaria la existencia de un mercado para atender la deuda de más de US\$ 440.000 millones que América Latina tiene en su conjunto, lo cual es poco realista.

Sin embargo, el pago de la deuda a través del Capítulo XIX tiene el potencial de contribuir positivamente al desarrollo del país si está condicionado por ciertos criterios básicos como los siguientes ⁽²⁰⁾.

Primero, el descuento en el mercado secundario debería estar retenido por Chile y no por los inversionistas extranjeros. Por ejemplo, Costa Rica canjea sus pagarés en un porcentaje entre 65 y 85 por ciento del valor par (100 por ciento), dependiendo del interés del proyecto para el país ⁽²¹⁾.

Segundo, por cada dólar de pagarés comprado, el inversionista extranjero debería contribuir con la misma cantidad de dinero fresco.

Tercero, las transferencias deberían incrementar la producción. En Argentina, Ecuador, Costa Rica y Filipinas, por ejemplo, no se permite comprar empresas ya existentes con pagarés de la deuda externa. Por el contrario, estos países exigen que estas inversiones sean en proyectos nuevos o en ampliaciones de empresas ya existentes. En el caso de Costa Rica y Filipinas, se exige además que sean proyectos en actividades exportables o de sustitución de importaciones a fin de aliviar el sector externo ⁽²²⁾.

²⁰ French-Davis, R.; mayo de 1989; op.cit.; p.28-9.

²¹ Errázuriz, E.; op.cit.; p.10.

²² Ibid., p.13.

Y cuarto, los inversionistas extranjeros deberían proveer tecnologías nuevas que puedan adaptarse a las necesidades del país.

En suma, el inversionista extranjero debería adaptar sus estrategias de crecimiento a los lineamientos de un programa de desarrollo definido soberanamente por los chilenos. De ser así, es muy probable que las transacciones sean menos que las actuales, pero las inversiones contribuirían al bienestar de Chile y no amenazarían la soberanía nacional del país.

B. Una moratoria limitada y provisional

Pagar la deuda bajo las condiciones actuales significaría seguir sacrificando el desarrollo económico y social del país y empobreciendo a una gran mayoría de la población. Además, más de la mitad de la deuda externa chilena fue contraída y utilizada por particulares para financiar gastos excesivos e importaciones de bienes prescindibles durante la época del llamado "boom" y en operaciones financieras diversas que no contribuyeron a la inversión productiva del país. Por ello, el no pago de la deuda (o de parte de ella) podría ser considerado como una alternativa válida y justa.

Con una moratoria, los recursos destinados al pago de intereses y amortizaciones podrían ser utilizados para elevar la base productiva, el ingreso y el empleo.

Los países deudores gradualmente están optando por diversos tipos de moratorias sobre pagos del servicio de la deuda. Más de la mitad de los países latinoamericanos actualmente recurren a esta opción ⁽²³⁾.

Un cese o limitación de los pagos obliga a los acreedores a compartir los costos de la deuda. También, una moratoria reduciría el precio de la deuda en el mercado secundario, dando a Chile más posibilidad de influir en las condiciones de descuento de posibles arreglos del endeudamiento.

El riesgo de una moratoria se encuentra en la necesidad de recursos externos para el desarrollo del país. La respuesta de la banca acreedora internacional e instituciones multilaterales, ante una decisión de moratoria por parte de Chile, podría incidir en un bloqueo total de los créditos, en un embargo de los bienes chilenos en el extranjero y en el cierre de los mercados para las exportaciones.

23

Devlin, Robert; "Disyuntivas frente a la Deuda Externa"; Revista CEPAL N° 37; abril 1989; p. 47.

Para reducir este riesgo, la limitación de los pagos debe ser parcial. Además, deberían abrirse líneas de comunicación con los acreedores para promover una actitud de conciliación.

Al mismo tiempo, será esencial una concertación latinoamericana con respecto al pago de la deuda. Si los principales deudores latinoamericanos utilizaran juntos la moratoria, sería mucho más efectivo para que los acreedores escucharan sus intereses. También, una integración de las economías de América Latina serviría para neutralizar los efectos negativos de las reacciones en bloque de los principales bancos y gobiernos acreedores.

La unidad latinoamericana aún no existe frente a la deuda externa. Hay enorme diversidad de condiciones entre los países; sin embargo, las transiciones a la democracia en los países deudores y la gravedad de la crisis que es común a todos, podrían sugerir un posible consenso entre los países del continente.

En suma, no parece razonable desconocer la deuda a través de una moratoria total o absoluta. Esto sería como usar una bomba atómica, en el sentido que haría tanto daño a Chile como a la banca acreedora internacional. La moratoria parcial de la deuda afirmaría la soberanía nacional frente a las presiones e intromisiones en la política económica del país. Y más importante aún, sería una medida práctica para que el nuevo gobierno pueda reorganizar las finanzas públicas y poner en marcha los nuevos planes de desarrollo para frenar el deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

C. La reducción de la deuda

Junto con una capitalización de la deuda que proteja la soberanía de Chile y una moratoria limitada de la deuda, la otra alternativa es una renegociación de la deuda que contenga reducciones en sus intereses actuales y/o montos.

1) Co-responsabilidad entre deudores y acreedores

Para conseguir una reducción de la deuda es necesario tomar en cuenta el principio de co-responsabilidad entre deudores y acreedores (²⁴). En la actualidad, el costo es asumido totalmente por los países deudores, sin respetar sus intereses.

La banca privada internacional le prestó al sector privado chileno sin exigirle aval del Estado y sin atender al uso que el sector privado haría con este dinero. En consecuencia, la banca acreedora debe asumir la responsabilidad que le cabe.

²⁴ Lazos, C. y L. Romero; op.cit.; p.49.

La banca privada internacional y el sector privado chileno son los únicos responsables de esta deuda y son quienes deben asumir los costos. El aval público a la deuda privada debe ser desconocido por el próximo gobierno democrático chileno.

Por otro lado, el país deudor debe asumir su responsabilidad en las negociaciones de los préstamos al Estado, pero de una manera que no sacrifique las prioridades de desarrollo del país y el nivel de vida de su población. Esto será posible sólo con una reducción del pago de los intereses y/o del monto de la deuda a un nivel racional.

2) Mecanismos para reducir la deuda

Hay varias maneras de reducir el costo de la deuda. El pago de los intereses puede ser definido como proporción de las exportaciones, del producto interno o del saldo comercial; igualmente es posible disminuir las tasas de interés a sus niveles históricos de 4 por ciento anual en vez del actual 8 o 9 por ciento⁽²⁵⁾, así como reducir el monto de la deuda obteniendo un castigo parcial o fijándola en el valor que tienen actualmente los pagarés de la deuda en el mercado secundario. Por último, se puede usar una combinación de estos mecanismos. Lo importante es que una proporción de la deuda sea castigada. No es una cuestión de pedir más, sino de dar menos.

Estas opciones son viables, dado que Chile tiene actualmente transferencias negativas (pagos de intereses mayores que los préstamos netos): está entregando fondos y no recibiendo.

También, la reducción de la deuda es viable porque una proporción creciente de la deuda externa de América Latina ha sido provisionada por los bancos acreedores, facilitando el castigo futuro de la deuda y sus intereses. Además, en los mismos países acreedores hay propuestas significativas que estipulan castigos importantes al valor de la deuda de América Latina.

3) Plan Brady

Una propuesta para enfrentar el problema de la deuda externa, que fue puesta en práctica en México, es el llamado Plan Brady.

Por primera vez desde que estalló la crisis del endeudamiento en 1982, la banca privada internacional aceptó que la deuda era impagable en los actuales términos y que la única solución viable

25

Rozas, Patricio y Gustavo Marín; El Endeudamiento Bancario de los Grupos Económicos; Su Incidencia en la Crisis de Pagos y en las Políticas del Estado de Chile; 1982-87; Documento de Trabajo N° 12; PRIES-CONO SUR; febrero 1988; p.220.

es la reducción del capital o de los intereses. El Plan Brady representa un cambio significativo en el tratamiento de la deuda externa y abre la posibilidad real de avanzar hacia una solución de fondo del problema.

En el caso de México, los bancos acreedores y el gobierno de ese país se pusieron de acuerdo en tres opciones: reducción de un 35 por ciento de una porción de la deuda (US\$ 54.000 millones); cambio de deuda antigua por deuda nueva con una tasa de interés del 6.5 por ciento; y, otorgamiento de nuevos créditos⁽²⁶⁾. Los bancos deberían elegir una de estas tres alternativas o una combinación de las tres.

Joaquín Vial, economista de CIEPLAN, realizó una simulación de los efectos de la aplicación de la rebaja mexicana (35 por ciento) a la deuda chilena de mediano y largo plazo con bancos privados. De acuerdo a esta simulación, Chile podría ahorrar cerca de US\$ 278 millones al año entre 1991-95⁽²⁷⁾.

Sin embargo, hay que recordar que Chile enfrentará pagos de intereses y repatriaciones de utilidades iguales o superiores a los US\$ 2.000 millones anuales durante el mismo período de cinco años. Es decir, el acuerdo mexicano a través del Plan Brady no es una solución definitiva para Chile, sino más bien serviría para abrir nuevas perspectivas para resolver el gran problema de la deuda.

El acuerdo entre México y la banca acreedora internacional no necesariamente se aplicará en Chile de la misma manera. John Reed, presidente del Citibank, principal acreedor de América Latina, descartó la aplicación de un plan de reducción de la deuda en Chile similar al puesto en marcha en México. En consecuencia, para reducir los costos de la deuda externa es esencial una acción concertada por parte de América Latina.

4) Concertación de los países latinoamericanos

Por varias razones, hasta ahora no se ha producido la concertación de los países deudores para enfrentar la deuda externa.

Como anteriormente se mencionaba, una razón clave es la heterogeneidad de los países. Algunos tienen deudas grandes, otros pequeñas; cuando sube el precio del petróleo, algunos países como México y Venezuela se benefician, mientras otros resultan perjudicados. Sin embargo, el surgimiento de regímenes democráticos en la región y la realidad de la crisis internacional,

²⁶ Gaete, Elena; "Un Ejemplo Difícil de Imitar"; Apsi N° 316; 7 al 13 de agosto, 1989; p.39.

²⁷ Ibid., p.40.

son factores importantes para fomentar la concertación de los países de América Latina.

Una concertación latinoamericana permitiría un mayor poder de negociación frente a los acreedores. No se trata de establecer un cartel para negociar colectivamente los detalles de la deuda de cada país, sino negociar conjuntamente para modificar las condiciones arbitrarias que el cartel de los bancos y el FMI han impuesto a los deudores.

Los países de América Latina no sólo deberían trabajar conjuntamente para negociar la deuda, sino que además, resulta esencial para el desarrollo de la región que busquen la integración económica, industrial, comercial y financiera. La integración económica ampliaría los mercados de exportación, disminuyendo la inestabilidad que provocan las fluctuaciones en las economías y el creciente proteccionismo de los países industrializados.

Para concluir, no sólo hay que unirse regionalmente para combatir la deuda, sino también a nivel nacional. Es necesario concentrar los esfuerzos para conformar una política económica nacional que mejore el uso y la distribución de los recursos. La política económica nacional debería combinar inversión pública y privada para aumentar las exportaciones, la inversión y la distribución de ingresos. Hay que combinar el crecimiento con la equidad para proteger a los grupos más vulnerables. El daño sufrido por los sectores más pobres debe ser compensado a través del establecimiento de programas que ataquen directamente la pobreza.

Los costos de la deuda deben ser compartidos entre los acreedores y los deudores. Chile no debería sufrir más ajustes estructurales si la banca acreedora no acepta la responsabilidad de reducir los pagos de la deuda a un nivel realista.

Hay que dar prioridad a la deuda social con el pueblo antes que a la deuda externa. Esa es la única manera de garantizar que las políticas económicas y sociales del Estado sean compatibles con los derechos económicos, sociales y culturales que corresponden a todos los chilenos.

1. "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia."

Artículo I, N° 1 y 2

PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y PIDCP (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), Naciones Unidas.

Más de una vez se ha hablado de la "bomba" que la deuda externa significará en los próximos años, situación que el próximo gobierno democrático tendrá que enfrentar. En los años 1990-91, aumentará en una forma dramática el monto de las amortizaciones e intereses de la deuda externa chilena. Esta situación hará imposible el servicio de la misma y paralelamente la satisfacción de las necesidades de ingreso y consumo del pueblo.

En consecuencia, el próximo gobierno tendrá que renegociar la deuda externa para reducir las transferencias de recursos al exterior.

Este documento examina la política actual del gobierno militar frente a la deuda externa y las consecuencias de esta política para el próximo gobierno democrático. A continuación, se examinan algunas estrategias para enfrentar los problemas de la deuda externa que el próximo gobierno heredará.