



## LA INCREÍBLE Y TRISTE HISTORIA DEL CÁNDIDO URUGUAY Y SUS ACREEDORES DESALMADOS

«No te alcanzará la vida para pagarme este percance. No había vuelto a hablar de la deuda de origen, cuyos pormenores se retorcían y cuyos plazos aumentaban a medida que se hacían más intrincadas las cuentas del negocio.»

Gabriel García Márquez,

La increíble y triste historia de la cándida Eréndira y su abuela desalmada

¿Quién no recuerda aquel relato de la larga peripecia de la pobre Eréndira? Esclava de su propia abuela, es obligada a prostituirse para pagar la deuda originada en un incendio por el cual la abuela la culpabiliza.

¿No hay similitudes entre esta muestra del realismo mágico y la poco mágica realidad de América Latina donde las clases populares son contempladas recién después de que se ha cumplido con los servicios de la deuda pública?

No es muy fácil comprender por qué se ha impuesto casi sin cuestionamientos la posición de que no queda otro camino que pagar la deuda pública.

En un rumbo similar había caído el tema derechos humanos durante veinte años, y sin embargo hoy estamos viendo algunos atajos: informes de las fuerzas armadas, se encontraron los cuerpos de dos desaparecidos, propuestas de nulidad de la ley de impunidad; militares, policías y civiles presos (incluso Cordero), procesados y extraditados, etc.

### ANTECEDENTES

Entre los años 2002 y 2005 se llevaron a cabo varios seminarios sobre el tema de la deuda pública y las posibles alternativas para

alivianar el peso que significa para el país. Participaron como organizadores o auspiciantes Presidencia de la Cámara de Representantes, FESUR, AEBU, ATTAC, D3E, CLAES, Centro de Estudiantes de Relaciones Internacionales, Emaús, y PIT/CNT.

invertidos, o no, los fondos prestados, estudiar los montos ya pagados por intereses, etc. Firman la convocatoria PIT-CNT, Attac, Cudecoop, Emaús Internacional, FEUU. Más adelante se fueron incorporando otras organizaciones y ciudadanos independientes.



### QUIENES SOMOS

Finalmente el 9/8/05 en acto público realizado en el Edificio Anexo del Palacio Legislativo, se constituyó la *Comisión Ciudadana por una Auditoría de la Deuda pública interna y externa* (CCADE), con el objetivo de promover la participación ciudadana *informada y responsable* en este asunto de enorme trascendencia para el país, analizar la legitimidad de la deuda, la corrupción que haya acompañado al endeudamiento, escudriñar en qué fueron

### ACTIVIDADES

La CCADE tuvo entrevistas con jerarcas de diferentes organismos del estado que tienen injerencia en el tema deuda pública. Continuó la actividad de talleres y seminarios, con expositores uruguayos e invitados extranjeros. Participó en el seminario organizado por el CADTM (Comité por la anulación de la deuda del Tercer Mundo) y el CETIM (Centre Tiers Monde) en Ginebra sobre Auditoría de la Deuda Externa y en el Foro Social Mundial en Caracas. Actualmente estamos recogiendo firmas de Parlamentarios nacionales que adhieren a la Declaración de Parlamentarios por la responsabilidad compartida en el endeudamiento soberano (pág 8)

Como resultado de alguno de esos seminarios, están

publicados y a la venta por \$ 30: «DEUDA PÚBLICA DEL URUGUAY», del Ec. J. Etchevers, y «EL IMPERIALISMO EN LA ERA NEOLIBERAL» de Gérard Duménil y Dominique Lévy.

Otras transcripciones de exposiciones de esos eventos se encuentran en la sección Documentos de la página web de la Comisión.

También está a la venta la historieta «M'HIJO EL DEUDOR», con ilustraciones de Renzo Vayra. La Comisión colaboró también en la traducción de «INVESTIGUEMOS LA DEUDA, MANUAL PARA REALIZAR AUDITORÍAS DE LA DEUDA DEL TERCER MUNDO» de CETIM, CADTM y Asociación Americana de Juristas.

### Y PARA EL 2007 ...

Una de las actividades que hemos planificado para este año es este boletín bimensual. Nuestra intención es que sea una importante herramienta de información brindando cifras y análisis que lo conviertan en un material de consulta fundamental para el ciudadano común, para medios de comunicación y organizaciones que deseen profundizar sobre la deuda. Sobre muchos de los temas aquí reseñados pretendemos profundizar en un futuro.

Estamos organizando las conferencias y talleres a cargo del economista francés Gérard Duménil, entre los días 8 y 11 de junio.

Más información y documentos están disponibles en la web: [www.observatoriodeladeuda.org](http://www.observatoriodeladeuda.org) Allí encontrarán por ejemplo resultados de auditorías realizadas en Brasil, Perú, Ecuador y Argentina.

## HISTORIA DE LA DEUDA PÚBLICA URUGUAYA<sup>1</sup>

*Memorias de un pasado que se repite*

A lo largo de este siglo, la deuda pública uruguaya tuvo un importante crecimiento, pasando del equivalente a 12 millones de dólares en 1870, a superar los 600 millones en términos reales al iniciarse el siglo XXI.

Los momentos de mayor incremento de la deuda, coinciden con los escenarios de globalización de la economía mundial, que caracterizaron las tres o cuatro décadas previas a la Primera Guerra Mundial y los últimos treinta años del siglo XX.

Entre 1870 y 1910 y entre 1970 y 2002 la tasa de crecimiento del endeudamiento alcanzó el mismo importante guarismo de 5.8% acumulativo anual; en ambos períodos, el análisis de la estructura de la deuda pública nos indica que el crédito externo fue el responsable de dicho crecimiento. Ello se dio «...en el marco de un importante grado de apertura de la economía uruguaya y en ausencia de regulaciones a los flujos de capital, escenarios que la hacían sumamente vulnerable a los shock externos...».

Todas las «crisis de deuda» en el Uruguay moderno -1890, 1914, 1932, 1982 y 2002- fueron la culminación de fuertes procesos de endeudamiento, con un mercado internacional saturado de capitales en busca de colocación. Estos procesos

configuraron situaciones que comprometieron la sostenibilidad fiscal.

Desde el estallido de la Primera Guerra mundial el ahorro interno se constituye en una importante fuente de financiamiento del Estado, y desde la Gran Depresión, en la única fuente. Esta situación es resultado de la acción sinérgica de dos fenómenos: primero, la desarticulación del sistema económico internacional y luego, el carácter introvertido que asumió la economía uruguaya hasta los setenta del siglo XX, durante el transcurso del crecimiento por sustitución de importaciones y expansión del mercado interno.

En un primer momento, el financiamiento interno apeló al ahorro voluntario, y luego al forzoso, a medida que la tasa de interés real de los títulos públicos se volvía negativa. A partir de entonces, los organismos públicos (especialmente las cajas de jubilaciones y pensiones estatales) constituirían la única alternativa para captar fondos.



La desvalorización de los títulos en poder de dichas cajas, contribuyó a la crisis de las mismas y el círculo se cerró. El ahorro interno se esfumó como fuente de financiamiento en los años sesenta.

La evolución de la deuda pública uruguaya aparece fuertemente vinculada a la situación del mercado internacional de capitales, que constituiría la variable independiente que determina la estructura y el nivel del endeudamiento.

Por otra parte, la recurrencia de la crisis de la deuda en 1982 y 2002 parece mostrar que los hacedores de política económica poco han aprendido de la historia del país, aún de la más reciente.

En Uruguay, la deuda pública fue un mecanismo clave para la sobrevivencia del endeble aparato estatal surgido de las negociaciones entre argentinos, brasileños y británicos en 1828. Durante la construcción progresiva del Estado moderno se pasó de la entrega de la administración de la aduana a los acreedores (lo que recuerda la venta de derechos a la recaudación de impuestos practicada durante el Antiguo Régimen), al endeudamiento garantizado por las rentas estatales, en especial los derechos de aduana. Hasta la década del ochenta del siglo XIX el capital local (fundamentalmente el comercio de Montevideo) fue el principal

prestamista del Estado, aunque en los años sesenta ya se había concertado el primer préstamo en la plaza de Londres.

A pesar de las fuertes crisis operadas, la modernización de la



administración pública dio lugar a una paulatina consolidación del crédito público y aseguró a los gobiernos, al comenzar el siglo XX, disponer de una importante fuente de financiamiento. Hasta los años previos a la Primera Guerra Mundial, en el marco de una fuerte expansión del mercado internacional de capitales, Uruguay pudo colocar empréstitos en el exterior que contribuyeron a mejorar el perfil de la deuda pública (conversión de deuda interna en externa en mejores condiciones de plazo e interés) y financiar un interesante plan de obras. Este recurso constituyó un pilar del denominado «modelo batllista».

La desarticulación de la economía internacional que sobrevino en 1914, condicionó en gran medida las fuentes de financiamiento. Aunque el crédito internacional

retornó en los años veinte y permitió interesantes colocaciones de títulos en el exterior entre 1926 y 1930, los papeles públicos fueron emitidos cada vez en mayor magnitud en el mercado doméstico. Este destino fue el único después de 1930. Ello convirtió a la deuda interna en la clave para satisfacer las necesidades financieras del sector público.

Aunque desde los años cuarenta el país accedió a préstamos directos provenientes del EXIMBANK (Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos) y en los cincuenta el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo participaron en la

financiación de importantes obras de infraestructura, fue en los años sesenta que la estructura de la deuda pública uruguaya sufrió cambios trascendentes. Este fenómeno se asoció, además, a la imposibilidad de captar ahorro interno en el marco del proceso inflacionario en curso, a través de un instrumento como los títulos de deuda interna, nominados en pesos y con una tasa de interés real negativa. Para superar esta restricción fue necesario apelar a la emisión de «bonos del tesoro» en dólares.

A pesar de ello, la principal fuente de financiamiento volvió -como a fines del siglo XIX- a encontrarse en el exterior: a la tradicional emisión de títulos de deuda en el mercado internacional de capitales se sumaron el endeudamiento con los organismos internacionales de

crédito y también -en los años setenta- los préstamos obtenidos de la banca transnacional. A través de estos instrumentos se expandió, de manera notable, la deuda externa. Fue entonces cuando, estimulados por la «plata dulce» originada en los petrodólares y ejerciendo dictatorialmente el poder, los militares uruguayos y sus técnicos asesores apostaron al juego de la globalización financiera.

Una instancia crucial de este proceso tuvo lugar en noviembre de 1982, cuando quebró la «tablita». El salvataje del sistema financiero, a través del mecanismo de la compra de las carteras de varios bancos privados por parte del Estado, llevó a un incremento sin precedentes de la deuda pública externa.



La «crisis de la deuda» en los ochenta, que afectó a varios países deudores de la periferia del sistema, también impactó a Uruguay y su superación estuvo asociada a las sucesivas renegociaciones que -bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional- culminaron con el ingreso del país al Plan Brady (1991). Ello abrió la posibilidad de retornar al mercado internacional de capitales.

Los noventa, años culminantes de la globalización financiera, ofrecieron un incentivo a la tendencia secular de los gobiernos uruguayos de apelar al ahorro externo para cubrir sus

necesidades financieras. Ello se efectivizó vía colocación de títulos de deuda pública en diversos mercados con participación de inversores institucionales. No obstante, desde la reforma de la seguridad social en 1995, se contó en el mercado local con un nuevo agente que por imposición legal debió adquirir títulos de deuda pública interna nominados ahora en dólares: las AFAP (Administradoras de Fondos de

Ahorro Previsional). La acción sinérgica de estos elementos hizo evolucionar fuertemente al alza el endeudamiento público.

Al finalizar el siglo XX el estado uruguayo vivía las vísperas de una nueva crisis, cuya superación sólo sería posible con un nuevo empuje del endeudamiento público, particularmente con los organismos multilaterales de crédito.

En la historia de la deuda pública uruguaya se identifican cuatro ocasiones en las que se llegó a la cesación de pagos, y en las cuatro el extremo tuvo lugar en medio de crisis internacionales: el

origen de la «gran depresión» del siglo XIX se asocia a la moratoria decretada en 1875, la suspensión del servicio en 1891 es una de las manifestaciones de la gran «crisis mundial del 90», la decisión de suspender la amortización adoptada en noviembre de 1914 se da en el marco del estallido de la Primera Guerra Mundial y la decisión de incumplimiento decretada en enero de 1932 es una de las medidas adoptadas para hacer frente a los efectos de la «Crisis del 29» y los inicios de la «Gran Depresión», en el país. Las profundas crisis de 1982 y 2002 no d e s e m b o c a r o n estrictamente en incumplimientos en el servicio de la deuda pública, aunque su impacto haya sido muy importante en el nivel de endeudamiento y se haya tenido que afrontar instancias de reestructura de pasivos, negociaciones de nuevas condiciones y canje de deuda.

En próximas entregas, trataremos de avanzar en cada etapa a la que hicimos mención a los efectos de desentrañar la dinámica de endeudamiento de nuestro Estado a lo largo de la historia y descubrir que la historia de nuestra deuda tiene sabor a memoria reciente: ...nuevas deudas pero viejas explicaciones.

<sup>1</sup> Extraído de Bertino, Magdalena y Bertoni, Reto; «Más de un siglo de deuda pública uruguaya: una historia de ida y vuelta»; Artículo publicado en «The Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies», Vol. 34: 1-2, 2004, Estocolmo. Montevideo, mayo de 2005

## POR QUÉ PLANTEAMOS LA AUDITORÍA

De la mano de la caída de credibilidad a nivel internacional del FMI - debido a sus ruinosos consejos que desencadenaron crisis económicas en varios países-, surgieron varios movimientos en el norte y en el sur que reclaman auditorías de las deudas. Tanto en países acreedores como en deudores, los ciudadanos se preguntan cómo se llegó a estos niveles de endeudamiento, cuáles políticas y cuáles mecanismos fueron y siguen siendo los responsables del continuo aumento de las deudas públicas, las dificultades para su pago y las restricciones económicas que los gobiernos adoptan para poder cumplir con esta obligación. En Uruguay, el grupo de ciudadanos que integramos la CCADE nos hacemos las mismas preguntas. Nuestro país se caracterizó siempre por ser un buen pagador, pero a pesar de ello la deuda sigue aumentando. Ya estamos en los 13.709 millones de dólares (cifra del BCU a diciembre 2006).

### ¿Y ESO ES MUCHO?

Para hacernos una idea, en la Ejecución presupuestal de gastos de funcionamiento ejecutado en el 2005 (cifras de la Contaduría General de la Nación), vemos que los Desembolsos Financieros del Estado (dinero destinado al pago de intereses y otros gastos de la deuda) correspondieron al 21,70

% del Presupuesto nacional, o sea la quinta parte. Siempre para entender si esto es mucho lo comparamos en igual período con el porcentaje destinado a Salud Pública (5,93 %), Educación Pública (11,14%), Universidad de la República (2,81%) para citar sólo algunos rubros de los que integran el Presupuesto nacional. Mientras que las inversiones del Estado, en igual período, fueron



del 6,31 %. A esta altura podemos afirmar que efectivamente es mucho.

### ¿DÓNDE ESTÁN?

Pero además nos preguntamos: esos 13.709 millones de dólares ¿dónde están? El deterioro del país fue evidente, pérdida de poder adquisitivo, desempleo, aumento de la pobreza... ¿en qué se usaron? ¿cómo es posible que nos endeudemos y no progresemos en desarrollo,

trabajo, salud, educación y bienestar para nuestra gente?

### ¿QUÉ ESTAMOS PAGANDO?

Algunas sospechas nacen, alimentadas por los informes de las auditorías que ha realizado el actual gobierno en Ministerios, Banco Hipotecario, OSE, BROU, CND, Aduana.... De los informes surgen que dineros públicos, o sea de todos nosotros, fueron en el mejor de los casos mal administrados, en otros usados para alimentar el clientelismo que caracterizó a los gobiernos anteriores, como el caso de los préstamos otorgados por el BROU a amigos y «correligionarios», el salvataje de bancos privados, coimas y una extensa lista de abusos y uso indebido del poder que los uruguayos

conocemos bien. A esto hay que sumarle los años de dictadura militar, período en el cual la deuda pública se multiplicó por cinco. Entonces ¿cómo no pensar que casos de mal manejo, corrupción, falta de transparencia y abuso de poder no hayan contaminado también las negociaciones de deuda? ¿Estaremos pagando el viaje a una clínica de lujo de alguno de nuestros funcionarios públicos? ¿Estaremos pagando las armas usadas para reprimir y torturar a uruguayos durante la dictadura?

¿Los acreedores no sabían que prestaban a un gobierno ilegítimo? (Ver Declaración de Parlamentarios sobre responsabilidad compartida en pág 8)

El único camino para encontrar la respuesta es auditar los préstamos.

### ¿QUIÉN AUDITA?

El gobierno es el único que reúne todas las posibilidades para realizar una auditoría propiamente dicha. Pero los ciudadanos tenemos el derecho de solicitar los contratos de préstamo para estudiarlos, pedir información en los organismos públicos y ver si las metas por

Pueden plantearse quitas, compensaciones o reparaciones en casos demostrados de corrupción o como sucedió con el gobierno de Noruega que canceló las deudas que cinco países mantenían con él por considerar que tenían fallas legales, reconociendo de este modo su responsabilidad en la génesis de ese endeudamiento y los perjuicios que generó a esos países que pagaron con creces esas deudas.

### En conclusión, la auditoría sirve:

- Para entender cómo se llegó a este endeudamiento.

objetivo la reducción de las deudas existentes y una mejor gestión de las nuevas deudas.

- Para llevar a cabo acciones a nivel internacional encaminadas a incidir en las decisiones de los gobiernos acreedores e instituciones financieras multilaterales y privadas, a favor de soluciones que tengan en cuenta también la deuda social generada con las poblaciones afectadas.

Y porque el derecho a la información es fundamental, sobre todo cuando se trata de los fondos públicos.



### ¿Qué significa AUDITAR?

viene del inglés *to audit* y significa según la Real Academia Española: «examinar la gestión económica de una entidad a fin de comprobar si se ajusta a lo establecido por ley o costumbre».

## Declaración de Parlamentarios por la responsabilidad compartida en el endeudamiento soberano

las cuales el préstamo se pidió fueron cumplidas. Este tipo de auditoría ciudadana se ha llevado a cabo en países como Brasil, Perú, Ecuador y Argentina y por diversas vías, lograron que los gobiernos auditaran casos de préstamos que la ciudadanía señaló como ilegales o fraudulentos (en próximos boletines publicaremos las investigaciones).

- Para generar mecanismos que promuevan la transparencia en las negociaciones e iniciar una activa campaña de vigilancia y control por parte de la sociedad civil y de sus representantes, los parlamentarios.

- Para poder construir, con el apoyo de las organizaciones y movimientos sociales, propuestas que tengan como

Esta declaración la promueven en Latino América Jubileo Sur (Américas) y Latindad (de la cual la CCADE es miembro), en Europa EURODAD, en Norte América Jubilee USA, en Asia Jubilee South y en África AFRODAD.

En Uruguay hasta la fecha de cierre de este boletín, firmaron la Senadora Margarita Percovich, el Senador Eduardo Lorier y el Dip. Pablo Alvarez.

## Declaración de Parlamentarios por la responsabilidad compartida en el endeudamiento soberano

### Antecedentes sobre el tema

Los Gobiernos democráticamente elegidos cargan con una responsabilidad sobre el comportamiento de sus gobiernos, tanto como acreedores como tomadores de préstamos.

La historia de la crisis de la deuda soberana desde la década de los 80 ha mostrado que los préstamos han sido a menudo ofrecidos a los países en desarrollo sin la suficiente consideración por la democracia o por el bienestar de los ciudadanos/as. En muchos casos, los préstamos fueron usados para comprar el apoyo político o para financiar proyectos no viables. Los préstamos han sido robados y mal utilizados a gran escala, y las consultas parlamentarias y ciudadanas sobre las decisiones sobre el endeudamiento han sido inexistentes o marginales. Estos préstamos han ido en detrimento del desarrollo de los países deudores y las deudas que han resultado han sido descritas comúnmente como deudas «ilegítimas». Sin embargo, los acreedores siguen exigiendo el pago de estas deudas.

En cada préstamo fallido y en cada quebrantamiento de los estándares de financiación internacional, hay una responsabilidad compartida entre las dos partes del contrato. Sin embargo, la realidad es que bajo el sistema actual, todas las demandas de pago a los estados soberanos son consideradas válidas y el deudor debe asumir la responsabilidad del préstamo mientras el acreedor no comparte ninguna parte del riesgo.

Esta situación implica un alto nivel de impunidad para los acreedores. Aquellos que estuvieron involucrados en contratos de préstamos ilegales o cuestionables en el pasado, no han tenido que sufrir las consecuencias en la mayoría de los casos. Ello ha incitado en ocasiones comportamientos imprudentes por parte de los acreedores, al tener casi siempre garantizado que recuperarán sus créditos. Todo ello ha llevado a su vez a una erosión de las relaciones honestas entre deudores y acreedores. Pero más importante aún, es inaceptable porque pone una parte desproporcionada de la carga sobre las espaldas de los ciudadanos de los países endeudados.

Éstas son algunas de las causas originales de la actual crisis de la deuda. Para prevenir repetidas rondas de financiación y endeudamiento insostenible e irresponsable es esencial reformar los actuales enfoques sobre endeudamiento soberano. Y deben aplicarse principios de responsabilidad compartida.

En octubre de 2006, el gobierno de Noruega canceló las deudas de cinco países admitiendo importantes fallos por parte del acreedor y responsabilidad compartida por las deudas que originó. Este caso ejemplifica que es posible que los acreedores reconozcan su co-responsabilidad.

Como representantes electos de los pueblos que en última instancia sufren las consecuencias de las políticas de endeudamiento fallidas, es nuestra responsabilidad asegurar que todos los préstamos reflejan las aspiraciones de los ciudadanos de los países deudores. Por ello esta declaración hace un llamamiento a avanzar con pasos concretos para establecer la legitimidad de acuerdos de préstamos soberanos concretos e instituir los principios de la responsabilidad compartida en los préstamos soberanos internacionales.

### **Declaración de Parlamentarios por la responsabilidad compartida en los préstamos soberanos**

- Reconociendo que ha habido abusos en los préstamos soberanos en el pasado;
- Reconociendo que nosotros, como representantes electos de los pueblos, tenemos el derecho y el deber de escrutar las decisiones de nuestros países sobre el endeudamiento soberano y la oferta de préstamos;

Nosotros, los parlamentarios / legisladores firmantes nos comprometemos a:

- Dar apoyo a mayores investigaciones sobre el concepto de deuda ilegítima, en tanto que relacionado con los préstamos internacionales soberanos, con tal de desarrollar un consenso internacional alrededor del tema;
- Iniciar y apoyar auditorías parlamentarias sobre las exigencias y deudas actuales en nuestros propios países, con tal de distinguir entre financiación y endeudamiento apropiado e inapropiado, y para incitar procedimientos de financiación y endeudamiento responsables en el futuro;
- Trabajar para dar una fuerza legal mayor al concepto de ilegitimidad en los préstamos soberanos internacionales; particularmente impulsando y apoyando legislación, mociones y otras medidas parlamentarias;
- Apoyar principios de responsabilidad compartida en acuerdos de préstamo soberano;
- Apoyar una mayor participación parlamentaria en los procesos de contratación de préstamos para asegurar el escrutinio sensato y público del propósito, términos financieros y condiciones de los préstamos.

Firma del Parlamentario/a o Legislador/a:

Parlamento y afiliación: