

LOS DESAFIOS DE LA DEUDA EXTERNA Y EL DESARROLLO: A DIEZ AÑOS DEL INICIO DE LA CRISIS*

Ricardo Ffrench-Davis

Si los ochenta fueron una década perdida para América Latina, hoy la región mira con optimismo el futuro y se espera que su crecimiento económico sea sustentable y equitativo. Teniendo en cuenta lo anterior, el autor explica, en primer lugar, las causas y consecuencias del endeudamiento. Luego, se pregunta cuál es su realidad actual y si se ha solucionado o no el problema de la deuda. Finalmente, se refiere a los temas fundamentales para enfrentar la situación: la deuda vigente y sus efectos; la condicionalidad de las instituciones multilaterales; los mecanismos de compensación frente a las variaciones de precios, tasas de interés y financiamiento externo; la liquidez internacional; y cómo abordar la pobreza.

Han transcurrido diez años desde que explotó la crisis de la deuda externa en América Latina, en agosto de 1982. Ha sido una crisis cuyos efectos negativos se han extendido a través del mundo por todo un decenio.

En estos diez años, los países deudores han pasado por un duro ajuste, con retraso de su desarrollo económico, desempleo y caídas de la inversión, así como un pronunciado deterioro de la situación social. El ajuste, en parte, involucró una drástica reducción de las importaciones, lo que redundó en impactos también negativos para las exportaciones de los países desarrollados. Una solución más eficaz y oportuna de la crisis habría sido beneficiosa para los deudores, pero asimismo para los países industrializados.

Luego de una década de extendido pesimismo, ahora renace el optimismo en varios países, en particular de América Latina. Debemos procurar que este renacido optimismo se concrete en un crecimiento económico sustentable y con justicia social. A ello están dirigidos nuestros planteamientos.

* Agradezco los valiosos comentarios de Robert Devlín, Stephany Griffith-Jones, Carlos Massad, Arturo O'Connell y Cristián Ossa. Naturalmente, todas las opiniones emitidas son de la exclusiva responsabilidad del autor.

I. El record en los años ochenta.

La crisis de la deuda abarcó a numerosos países en desarrollo. Ella se fue incubando a través de los años setenta y comienzos de los ochenta. Se produjo un acelerado endeudamiento con la banca privada internacional en un proceso con responsabilidad compartida de los deudores, prestamistas, gobiernos de los países industriales y entidades multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial). En efecto, hubo una incapacidad compartida para prever y mitigar los problemas que se iban gestando. Se creyó, erróneamente, que por tratarse de acreedores privados, los créditos serían bien asignados; por otra parte, la tasa de interés de mercado dio señales engañosas al sugerir que endeudarse era y continuaría siendo un muy buen negocio. En breve, el mercado financiero demostró que era incapaz de anticipar los graves desequilibrios que se estaban acumulando a medida que el saldo de la deuda con bancos privados crecía aceleradamente. Esta es una importante lección para el futuro.

Es claro que los bancos privados internacionales dispusieron de una gran oferta de fondos, proveniente del renacimiento de un sistema financiero internacional, que había desaparecido luego de la crisis de los años treinta; esto fue reforzado, luego, por los excedentes petroleros, por lo cual los bancos estaban ansiosos de encontrar nuevos tomadores de préstamos año tras año. Cuando súbitamente adquirieron consciencia de su sobreexposición (alto volumen de préstamos en proporción a su capital), los principales bancos acreedores frenaron bruscamente sus préstamos y rápidamente fueron seguidos por el resto de la banca. Poco antes, los países industrializados habían iniciado ajustes macroeconómicos recesivos. Estos ajustes se proyectaron en una espectacular alza de las tasas de interés internacionales y en un deterioro de los precios de los productos primarios. Así fue que el mundo en desarrollo sufrió tres *shocks* simultáneos: menores precios de exportación, mayores tasas de interés por su deuda y un flujo de préstamos que se redujo abruptamente. Se pasó así, bruscamente, de una marcada abundancia de moneda extranjera a una gran escasez.

Hoy día América Latina como conjunto tiene un producto (PIB) por habitante menor que al inicio de la crisis. En este aspecto es una década perdida. Las pérdidas de producción, por subutilización de la capacidad existente, resultante de intensas recesiones, se pueden calcular en US\$ 40 mil millones anuales. A ello se adicionan las

pérdidas por el deterioro real de los precios de venta de sus exportaciones. Los salarios reales decrecieron, la inversión productiva (pública y privada) ha sido menor y la calidad de los servicios sociales, en particular la educación, se deterioraron.

CUADRO 1. AMERICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO, CONSUMO, INVERSION Y SHOCKS EXTERNOS, 1980-81 Y 1990-91
(miles de millones de dólares a precios de 1980)

	1980	1981	1990	1991	Promedio 1980-81	Promedio 1990-91	Variación entre bienes
1. Producto interno bruto	737.3	738.2	827.0	856.7	737.8	841.9	104.1
2. Gasto interno	749.5	746.0	763.9	803.9	747.8	783.9	36.2
3. Consumo	582.9	582.8	633.9	661.8	582.8	647.9	85.1
4. Formación bruta de capital fijo	175.9	174.1	132.5	141.8	175.0	137.2	(37.8)
5. Ahorro interno	174.4	175.5	193.1	194.9	174.9	194.0	19.1
6. Cuenta corriente no financiera a precios constantes	(12.2)	(7.5)	63.1	52.8	(10.0)	58.0	68.0
a) Exportaciones de bs. y ss.	104.9	112.3	173.7	179.4	108.6	178.5	67.9
b) Importaciones de bs. y ss.	(117.1)	(120.1)	(110.5)	(126.6)	(118.6)	(118.6)	0.1
7. Efecto de los términos del intercambio	0.0	(5.7)	(42.5)	(47.5)	(2.8)	(45.0)	(42.2)
8. Transferencias netas de fondos (c-d)	12.2	13.5	(20.7)	(5.3)	12.8	(13.0)	(25.8)
a) Movimientos de capitales*	32.5	37.9	21.5	38.2	35.2	29.9	(5.4)
b) Pagos de intereses y utilidades	(19.1)	(27.1)	(30.1)	(26.9)	(23.1)	(28.5)	(5.4)
c) Subtotal (a+b)	13.4	10.8	(8.6)	11.4	12.1	1.4	(10.7)
d) Variación de reservas internacionales**	1.2	(2.6)	12.1	16.7	(0.7)	14.4	15.1

FUENTE: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, sobre la base de datos oficiales al 1/93

NOTAS: Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

* Incluye las transferencias unilaterales públicas y privadas (donaciones netas).

** Una cifra positiva significa una acumulación de reservas.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

CUADRO 2. AMERICA LATINA : PRODUCTO INTERNO BRUTO, CONSUMO, INVERSION Y SHOCKS EXTERNOS, 1980-81 Y 1990-91 (porcentajes del producto per cápita promedio de 1980-81)

	1980	1981	1990	1991	Promedio 1980-81	Promedio 1990-91	Variación entre bienios	
1. Producto interno bruto		101.0	99.0	91.7	93.2	100.0	92.5	(7.5)
2. Gasto interno		102.7	100.1	84.7	87.5	101.4	88.1	(15.3)
3. Consumo		77.1	75.4	70.3	72.0	76.3	71.2	(5.1)
4. Formación bruta de capital fijo		24.1	22.3	14.7	15.4	23.2	15.1	(8.2)
5. Ahorro interno		23.9	23.5	21.4	21.2	23.7	21.3	(2.4)
6. Cuenta corriente no financiera a precios constantes		(1.8)	(1.0)	6.9	5.8	(1.4)	6.3	7.7
a) Exportaciones de bs. y ss.		14.3	15.1	19.2	19.6	14.7	19.4	4.7
b) Importaciones de bs. y ss.		(16.1)	(16.1)	(12.3)	(13.8)	(16.1)	(13.1)	3.1
7. Efecto de los términos del intercambio		0.0	(0.8)	(4.7)	(5.2)	(0.4)	(5.0)	(4.6)
8. Transferencias netas de fondos (c-d)		1.7	1.9	(2.2)	(0.5)	1.8	(1.4)	(3.2)
a) Movimientos de capitales*		4.5	5.1	2.4	4.2	4.8	3.3	(1.5)
b) Pagos de intereses y utilidades		(2.8)	(3.8)	(3.3)	(2.8)	(3.1)	(3.1)	0.0
c) Subtotal (a+b)		1.9	1.2	(0.9)	1.3	1.7	0.2	(1.5)
d) Variación de reservas internacionales**		0.2	(0.4)	1.3	1.8	(0.1)	1.6	1.7

FUENTE: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, sobre la base de datos oficiales expresados en dólares de 1980.

NOTAS: Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

* Incluye las transferencias unilaterales públicas y privadas (donaciones netas).

** Una cifra positiva significa una acumulación de reservas.

Hay sin duda heterogeneidad entre países, pero aun los que mejor lo hicieron, tuvieron un crecimiento notablemente inferior a su desempeño entre 1950 y 1980, y también en general la mayoría de la población sufrió un deterioro distributivo. Testigo de ello son los

200 millones de pobres de América Latina que viven hoy en la región, esto es 50% más que en 1980, en tanto que los sectores medios también han sufrido un descenso en su estándar de vida.

En lo positivo, ha habido una reducción de la inflación, una racionalización de los sistemas fiscales, presupuestos mejor equilibrados y un gran esfuerzo exportador. Muchos países incluso duplicaron los volúmenes exportados en estos diez años. Es cierto que, en parte, la expansión de las exportaciones se benefició de la represión de los salarios y que en el futuro debe apoyarse, progresivamente, en mejoras de la productividad del trabajo y de la gestión empresarial, y en la calidad y diversificación de los productos.

Por otra parte, estas crecientes exportaciones se encontraron con mercados internacionales poco receptivos y proteccionismo en los países más ricos del mundo. Ante un mayor volumen y una demanda reprimida, los precios de los productos exportación han mostrado descensos pronunciados. Con ello, un aumento de 80% de los volúmenes vendidos en el extranjero estuvo aparejado con un alza de sólo 40% del valor exportado: la mitad del intenso esfuerzo interno de los países deudores, reflejado en mayores exportaciones de productos latinoamericanos, se perdió por el deterioro de los términos del intercambio.

Una continua mejora e intensificación de reformas, que eleven la eficiencia y equidad de nuestras economías, debe ser acompañada de un mejor funcionamiento de la institucionalidad económica mundial, y de los mercados internacionales de los bienes y servicios exportables por las naciones en desarrollo.

Mayor apertura de mercados en los países desarrollados y una mayor flexibilidad productiva en el Sur, que permita el traslado del esfuerzo productivo interno hacia exportaciones de mayor valor agregado (mejorando la calidad, productividad, comercialización y capacitación), surgen como las recomendaciones constructivas.

No debe olvidarse que en la posguerra muchos países en desarrollo lograron un crecimiento económico sustantivo. América Latina creció en promedio 5.5% anual entre 1950 y 1980, y logró quintuplicar su producto interno bruto (PIB) en esos tres decenios (véase Ffrench-Davis y Muñoz, 1988). En cambio, desde 1982 ha exhibido un desempeño pobre, no obstante los sacrificios incurridos. El producto anual creció apenas 1.5%, esto es menos que la tasa de aumento de la población, con lo que el PIB per cápita de 1990 era 9%

inferior al de 1980, en tanto que el consumo per cápita también descendió 9% en este lapso.

Es que no basta sólo con el esfuerzo interno, su coherencia y su continuidad. Este es decisivo y sabemos que es preciso esforzarse más y mejor. Pero también se requiere de un ambiente en la economía internacional, que aporte montos de financiamiento adecuado, a tasas razonables y estables de interés, y con un acceso a los mercados de bienes y servicios que estimule y retribuya el esfuerzo exportador. En todos estos ámbitos, la economía mundial no se ha comportado satisfactoriamente.

Las correspondientes lecciones las debemos recoger y aprovechar de manera efectiva y solidaria en los países del Norte y del Sur. La colaboración leal y recíproca, en vez del conflicto o la imposición arbitraria, es la senda creadora y eficaz.

II. ¿Dónde estamos hoy?

En 1991, luego de varios años de descenso, América Latina logró un crecimiento en su producto (PIB) por habitante. Ello aparece asociado a que los capitales entraron en montos sustancialmente más elevados que en cualquiera de los diez años precedentes, registrándose, también por primera vez, transferencias positivas netas (entradas de capital mayores que las salidas por retiros y remesas de intereses y utilidades).

¿Está resuelto, entonces, el problema de la deuda? No, pues en algunas regiones, y en muchos países, sigue vigente con gran intensidad, y continúa empobreciendo a cientos de millones de personas. Es, por ejemplo, el caso de Africa al Sur del Sahara. En América Latina tampoco está superado definitivamente, salvo en unos pocos países. Como lo ha señalado acertadamente el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gert Rosenthal, el problema sólo está mitigado. Es uno de los obstáculos que hay que superar para lograr una transformación productiva con desarrollo y equidad.

Es efectivo que desde la perspectiva de los bancos acreedores, en general, sí puede estar superado. Ellos han logrado desligarse de una proporción apreciable de su cartera de préstamos a los países en desarrollo con dificultades de pago. Pero los niveles de deuda total de estos países siguen muy altos, ahora con una proporción mayor de

pasivos con las instituciones multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y los bancos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, instituciones cuyos créditos no son renegociables)

Por otra parte, con frecuencia la deuda privada se ha convertido, muchas veces bajo la presión de los acreedores, en una carga fiscal; con ello, el servicio de la deuda se ha transformado en un determinante decisivo de la difícil situación fiscal que sufren muchos países de la región.

Ha sido un ajuste muy asimétrico. Los países deudores de los bancos privados terminaron pagando los costos más elevados en términos de subdesarrollo y de pobreza.

Aún hoy, no obstante la elevación de sus exportaciones, la carga de la deuda es comparativamente alta. En efecto, en 1991 el endeudamiento externo de América Latina representaba 2,7 veces el valor de sus exportaciones anuales, coeficiente que aun es mayor que en 1980 (véase Ffrench-Davis y Devlin, 1992). En Africa, al Sur del Sahara, se eleva a 3,4 veces, y en un grupo de 26 países pobres altamente endeudados el coeficiente salta a 4,4 veces (Banco Mundial; 1992). Un alivio temporal ha sido aportado por la baja coyuntural experimentada por la tasa de interés de los préstamos privados internacionales, asociada a la recesión que vive la economía de los Estados Unidos. Pero lo temporal no debe ocultar el fondo del problema, todavía vigente o latente para numerosos países, y su eventual recrudecimiento cuando la macroeconomía estadounidense se normalice.

III. Tareas por realizar.

El temario para el abordamiento integral de los problemas puede ser muy amplio. Nosotros proponemos cinco grupos de materias a abordar, referidas a:

- 1) La deuda vigente y sus consecuencias.
- 2) La condicionalidad aplicada por las instituciones multilaterales.
- 3) Mecanismos de compensación frente a altibajos de precios, tasas de interés y financiamiento externo.
- 4) Liquidez internacional.
- 5) Enfrentamiento de la pobreza.

Estos temas se deben examinar de manera objetiva y técnica, pero no neutramente. El análisis y las propuestas de acción deben buscar solucionar, deliberadamente, los graves problemas de pobreza y de desigualdad de oportunidades y de ingresos que prévalecen entre países ricos y pobres, o entre gente rica y pobre.

1. *La deuda externa vigente y sus consecuencias.*

La composición según origen ha cambiado en dirección de deuda con acreedores públicos. No obstante, la deuda bancaria sigue siendo significativa para muchas naciones deudoras, con elevados coeficientes de deuda total. Examinar acciones que estimulen a los bancos a conceder financiamientos compatibles con una recuperación del crecimiento. Estudiar mayores condonaciones de deuda oficial bilateral en favor de países pobres, y conversiones de deuda para incrementar el gasto social prioritario, al estilo del interesante pero modesto mecanismo creado por el Club de París en 1990. Extender la atención a las nuevas formas de financiación que están surgiendo (tales como bonos y fondos bursátiles), en remplazo de los créditos bancarios típicos de los años setenta; particular atención se debe dirigir a la estabilidad de estos flujos y a anticiparse al surgimiento de nuevos desequilibrios cíclicos como en los años treinta y ochenta.

2. *Condicionabilidad de las instituciones multilaterales.*

La condicionabilidad debe rectificarse, de manera que estimule más eficazmente la formación de capital, la capacitación, la utilización de la capacidad productiva y la solución estructural de la pobreza. Ninguno de estos efectos se genera espontáneamente, y la experiencia reciente demuestra la existencia de omisiones y contradicciones en la práctica vigente, como lo atestiguan la baja de la inversión productiva, el aumento del desempleo, el deterioro de los servicios sociales y la expansión de la pobreza en muchos de los procesos de ajuste estructural en aplicación. La necesidad de ajustes ha sido evidente, pero las recetas resultan con frecuencia poco eficaces. Ya por muchos años los países de la región han estado aplicando programas intensos de ajuste. Por lo tanto, es evidente, también, la necesidad de una revisión profunda de las recetas en boga.

Se requieren enfoques más pragmáticos (léase más apegados a la realidad de cada economía y a la capacidad de respuesta de sus

mercados e instituciones) e integrales (que consideren las repercusiones de corto y largo plazo sobre las variables sociales y ambientales). Al diseñar los programas de ajuste y las reformas estructurales, es preciso preguntarse, explícitamente, de dónde vendrá el estímulo a la inversión y el crecimiento, qué pasa con los pobres y cómo se incrementa su productividad. Es un grave error suponer que la baja inversión y la pobreza se solucionan espontáneamente con la exclusiva liberalización de los mercados y un Estado prescindente y pasivo.

3. *Mecanismos de compensación.*

Los países en desarrollo son muy vulnerables frente a las fuertes fluctuaciones que experimentan los precios internacionales y las tasas de interés. Pueden examinarse los mecanismos multilaterales existentes para perfeccionar su efectividad y flexibilidad ante la magnitud de los *shocks* externos. La materialización de estas propuestas requiere una expansión sostenida de los recursos aportados por los gobiernos a las entidades financieras multilaterales. Es una inversión en un mundo más estable y dinámico.

4. *Liquidez internacional.*

En un mundo que se internacionaliza, es un contrasentido la congelación de la emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional. Sobre bases técnicas, consistentes con los equilibrios comerciales y financieros internacionales, debe promoverse un progresivo reemplazo de las monedas nacionales de reserva (como el dólar estadounidense), por una moneda propiamente internacional como lo es el DEG.

5. *Enfrentar la pobreza.*

La pobreza es la antítesis de la modernidad y constituye una afrenta a los derechos humanos. Un tratamiento preferente a los países deudores más pobres y una rectificación de la condicionalidad (véase el punto 2), de manera que contribuya más efectivamente a aliviar la pobreza, en vez de agravarla involuntariamente, serían pasos adelante.

Un abordamiento integral político-técnico puede expresarse en la "Cumbre Mundial para el Desarrollo Social", aprobada por el

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. El apoyo decidido –legislativo, político e intelectual– al trabajo de reflexión y elaboración previos, pueden servir para imprimirle un sello humanista a la economía, para que así consolide lo que debe ser su objetivo central: estar al servicio del Hombre.

Una reflexión novedosa se encuentra en propuestas de la CEPAL, (véase CEPAL, 1992), enmarcadas bajo el concepto de Transformación Productiva con Equidad. Ellas se dirigen a abordar integradamente el desafío de lograr un crecimiento económico sustentable con justicia social. Se trata de buscar y estimular los numerosos puntos de apoyo recíproco entre la eficiencia, los ajustes macro y microeconómicos y la equidad, en un mundo, tanto de países pobres como ricos, que en el último decenio no han logrado una mayor eficiencia global ni mayor equidad.

A través del planeta se observa desde los años ochenta, no obstante, los significativos avances tecnológicos y de productividad registrados, un desempeño productivo inferior, un deterioro de la distribución del ingreso y de las oportunidades y un aumento en la pobreza. Constituye una tarea urgente revertir esta tendencia. La eficacia en la acción exige actuar en ambas dimensiones –la económica y la social– en forma complementaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Banco Mundial, *World debt tables, 1991-92*. Vol. 1, Washington D.C.: 1992.
- CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Naciones Unidas, 1992.
- Ffrench-Davis, R. y R. Devlin, "Una breve historia de la crisis de la deuda latinoamericana", en: Alberto Cuevas (ed.), *América Latina: La sociedad contemporánea*. Vol. III, Roma: Edizione Laboro, en prensa.
- y O. Muñoz, "El desarrollo de América Latina y el marco internacional: 1950-86", *Colección Estudios CIEPLAN*, N°23, marzo 1988.