

## Nota de investigación

### Las perspectivas económicas de América Latina y el pago de intereses sobre la deuda externa\*

VÍCTOR L. URQUIDI

Séame permitido en primer lugar agradecer la honrosa invitación que he recibido del señor Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, licenciado Roderico Segura Trujillo, y del Embajador de México, licenciado Abraham Talavera, a participar en este Seminario Internacional Guatemala-México sobre el tema "América Latina Contemporánea". Me es especialmente grato volver a reunirme con colegas y amigos guatemaltecos de años atrás y de épocas más recientes; y como profesor de El Colegio de México considero sumamente valioso este contacto de hoy con la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Se me ha asignado el tema de las perspectivas económicas de América Latina. El último quinquenio se ha visto ensombrecido por la más grave crisis que haya experimentado nuestra región latinoamericana desde los años treinta. Ello lo revelan claramente las cifras con que solemos medir los avances en producción, comercio exterior, y niveles de vida y de bienestar. Pero además, lo sabe todo el mundo, aun sin necesidad de recurrir a cifras, pues los niveles de vida y de bienestar han caído a ojos vistas. No se requiere ser economista para decirlo.

Sin embargo, la deformación profesional obliga a presentar algunos datos, que con gran regularidad reúne en sus publicaciones la CEPAL, de donde los tomo (CEPAL, 1986a). Mientras la población latinoamericana, entre 1980 y 1986, creció 14% para rebasar un poco los 400 millones de habitantes, el producto interno bruto creció apenas 5.9%, o sea menos de 1% al año. De hecho, entre 1981 y 1984 descendió, de manera que la modesta cifra que cito se logró apenas en 1985 y 1986 gracias a la recuperación temporal de algunos países, sobre todo Brasil y Colombia. Ciertamente es que en 1980 se habían alcan-

\* Seminario Internacional Guatemala-México: "América Latina Contemporánea", Guatemala, del 28 al 31 de julio de 1987, auspiciado por la Universidad de San Carlos, El Colegio de México y la Embajada de México en Guatemala.

zado niveles bastante elevados; mas ese año ya nos parece muy lejano, y lo malo reciente impresiona más que lo bueno de antes.

Como quiera, el PIB por habitante ha descendido algo más de 7%, y esto es lo que cuenta a pesar de la abstracción de este cálculo. En muchos países, el nivel medio de ingreso y de vida no sólo es inferior al alcanzado en 1980 sino que ha retrocedido a magnitudes de años anteriores. La aguda inflación que ha prevalecido en la mayoría ha determinado además, frente a las políticas salariales, que el poder de compra del salario haya descendido en lo que respecta a grandes contingentes de la fuerza de trabajo. Si a esto se añade que la crisis financiera y fiscal ha detenido la expansión de los servicios educativos, de salud y de bienestar, aun los programas de vivienda, se puede comprender la gravedad de la condición de los grupos sociales de bajo ingreso y poca protección. El descenso del nivel de vida ha ido acompañado de mayores tasas de desempleo y subempleo, de empobrecimiento rural y urbano, y de agudización de los procesos de empeoramiento de la distribución del ingreso que aun en los años prósperos no se habían podido corregir sustancialmente.

Se habla hoy en día de América Latina como región que abarca a 34 países en comparación con los 21 de hace treinta o más años; por ello se requiere más que nunca diferenciar por subregiones y por países mayores y menores. Si bien a partir de 1950 los grandes totales registran avances apreciables, algunos países se han industrializado más que otros y han logrado diversificar sus exportaciones, mientras que otros países se han quedado rezagados ya sea por seguir dependiendo de la exportación de productos primarios de mercado inseguro y de precios fluctuantes o francamente descendientes, o por causa de factores de la economía interna y aun de su condición política que han demorado o frustrado los esfuerzos encaminados al desarrollo. Y en la crisis de los últimos años muchas de las diferencias se han acentuado. No ha sido lo mismo exportar petróleo o café, que azúcar o estaño. Y no ha sido igual tener que importar petróleo o trigo cuando sus precios estuvieron al máximo, que verse favorecidos después cuando esos precios, y otros, se habían derrumbado.

El denominador que sí parece ser común a todos los países latinoamericanos es el de haberse endeudado en el exterior de manera descomunal, excesivamente onerosa y bastante desordenada. Conocemos ya bien esta historia. En 1970, para no ir muy lejos, la deuda externa total de América Latina (préstamos a un año y plazos superiores) era de sólo 23 000 millones de dls., de los que ya se debían 15 000 a la banca internacional. Con las sacudidas petroleras de 1973-1974 y 1979-1980, el endeudamiento creció con gran rapidez. Por una parte, los países exportadores de petróleo (Venezuela, México, Ecuador, Perú y Trinidad) tomaron crédito para aumentar su capacidad de exportación y para, con la garantía del petróleo, acelerar la expansión de su industria y otras actividades. Por otra, los importadores de petróleo se vieron obligados a endeudarse para pagar el petróleo al precio que fuere y para, además, promover su desarrollo; tales son los casos de Brasil, Argentina, Chile, Centroamérica y países del Caribe. A estas demandas de crédito internacional se les atendió con una oferta demasiado fácil: los préstamos que podía proveer la banca internacional reciclando con rapidez los petrodólares, pues nada es

peor para un banco que no colocar lucrativamente los depósitos que en él se hayan hecho. El endeudamiento, visto en retrospectiva, fue imprudente tanto para prestatarios como para prestamistas. En medio de todo ello, los organismos de financiamiento internacional a largo plazo como el Banco Mundial, el BID y otros bancos regionales de desarrollo se quedaron relativamente al margen, por más que también incrementaron sus operaciones.

Los datos son elocuentes y a la vez espeluznantes. La deuda externa de 23 000 millones de dólares, de 1970 se convirtió apenas 10 años después, en 1980, en unas 10 veces mayor, de 223 000 millones (CEPAL, 1986b). Mientras que en 1970 dos tercios se debían a la banca internacional, cuyos plazos eran más cortos y cuya tasa de interés era más elevada (Banco Mundial, 1985, 1986), para 1980 el endeudamiento con esa banca representaba el 90 por ciento.

Ahora bien, ya en 1981 y 1982 se había empezado a deteriorar la perspectiva del comercio exterior latinoamericano, por descenso de muchos precios de productos básicos, incluso el petróleo, por cierre de mercados, por competencia de otras áreas, por sobrevaluaciones de las monedas y por otras causas. No obstante, todos los principales países de la región siguieron endeudándose. A fines de 1982, la deuda externa total se cifró en 344 000 millones de dólares, o sea 54 % superior a la de 1980 (CEPAL, 1986a). Este incremento de la deuda llegó a contratarse a tasas de interés reales hasta de 15 %, es decir, descontada la inflación en los países prestamistas. El pago total de intereses sobre la deuda tuvo que elevarse de 21 000 millones de dólares en 1980 a 39 000 en 1982, desde 20 % con relación al total de exportaciones de bienes y servicios hasta 39 % (CEPAL, 1986a, b).

En 1982 se suspendió, a mediados de año, la corriente neta de préstamos a América Latina que en gran parte sólo servía entonces para pagar intereses y amortizar vencimientos de la deuda anterior. Se presentó agudamente una crisis de falta de liquidez que por cierto ha resultado ser más profunda, en realidad una crisis estructural. Se iniciaron las negociaciones con el FMI y con los bancos para lograr recalendarizaciones de la deuda y ajustar la política económica. Y sin embargo, la deuda total siguió creciendo, habiendo llegado a fines de 1985 a 373 000 millones de dólares, y a fines de 1986 a cerca de 400 000 millones (CEPAL, 1986a). Tenemos en América Latina la distinción de que coinciden cifras de deuda con las cifras de población, con tres ceros más en la primera: o sea alrededor de 1 000 dólares por habitante. Además, la deuda externa latinoamericana representa cerca de la mitad del endeudamiento total de los países en vía de desarrollo; tan sólo la de Brasil y México significa la quinta parte del total mundial, aunque otros no se quedan atrás, sino que los superan, en deuda per cápita o en servicio de la deuda en relación con comercio exterior.

Como se ha afirmado ya en varias ocasiones, no tiene sentido tratar de cubrir el servicio de la deuda externa cuando no se tiene con qué pagar. Algunos países menores dejaron de pagar, otros han fijado unilateralmente límites a sus pagos; los mayores han cubierto el servicio de intereses —y renegociado las amortizaciones para aplazarlas y extenderlas— aun a expensas de su desarrollo interno. De cualquier manera, han sido inevitables los procesos de ajust-

te, con o sin FMI. Aun con los ajustes y su consecuencia en el descenso del PIB, algunos países han estado transfiriendo al exterior del 5 al 7% de su PIB, o sea del 40 al 50% de su ahorro interno bruto. Ésta es la mejor receta para no desarrollarse, para no hacer frente a las necesidades de una población y una fuerza de trabajo crecientes. Con respecto a la región latinoamericana en su conjunto, la transferencia neta de recursos al exterior (que antes era un ingreso neto de fondos) ha sido del orden de 130 000 millones de dólares en los últimos cuatro años, equivalente a tres planes Marshall (a los precios-dólar de hoy).

He querido presentar a grandes pinceladas la situación a que ha llegado América Latina. Como dije antes, en cada subregión o país se podrán aducir factores o hechos menos desfavorables, o hasta peores. Algunos países han intentado programas de estabilización espectaculares para parar la inflación y establecer nuevas condiciones de arreglo financiero. Hayan o no tenido éxito, no resuelven los problemas de base. Se está llegando a los límites de los procesos de ajuste y no se vislumbran soluciones a fondo del problema del endeudamiento por las vías convencionales, por más que algunos refinanciamientos recientes alarguen los plazos y signifiquen más alivio temporal.

Lo básico, a mi entender, es que ninguna deuda u obligaciones externas se puede pagar sin hacer al acreedor una transferencia real de recursos. Por transferencia real quiero decir un excedente de exportaciones de bienes y servicios. Esto lo explicó muy claramente Keynes en 1920 en relación con las reparaciones de guerra que los aliados exigían a la Alemania perdedora en la primera guerra mundial (Keynes, 1920; Kindleberger, 1973; Fraga, 1986; Urquidi, 1987). Para que América Latina pagara su deuda de 400 000 millones de Dls., tendría que exportar más y prácticamente dejar de importar. Pero en el trienio 1984-1986, el excedente global ha sido apenas de 90 000 millones, ni siquiera suficiente para cubrir también globalmente los intereses (CEPAL, 1986a, cuadros 12 y 14). Luego no hay excedente con qué pagar el capital o principal. Por ello, lo lógico es seguir reestructurando y reprogramando su pago, es decir, aplazarlo indefinidamente.

Sin embargo, queda el problema de los intereses. Para cubrirlos, hay que limitar o reducir las importaciones. Como toda economía en desarrollo tiene un contenido mínimo de importaciones sin las cuales no podría crecer vía inversiones de todas clases, o bien no podría funcionar ya que se requieren materias primas, combustibles, productos intermedios, alimentos, etc., el comprimir las importaciones por abajo de cierto mínimo sólo puede lograrse a base de descensos del PIB —que es lo que ha estado pasando en América Latina. Se crea así un círculo vicioso del que es muy difícil salir, aun con nuevos créditos del exterior. Dicho de otro modo, los 30-35 000 millones de dólares de intereses que América Latina paga cada año sobre su deuda externa se cubren a *costa de* importaciones necesarias para su desarrollo y para mantener sus niveles de vida. Son, como ya lo indiqué, del 5 al 7% del PIB, y el 40-50% del ahorro nacional. Y representan el 35% de los ingresos totales por exportación de bienes y servicios.

Es evidente que por este camino no se va a la recuperación, mucho menos

al crecimiento del PIB por habitante latinoamericano. ¿Qué se necesitaría? Por un lado, aumentar muy considerablemente el volumen y/o valor de las exportaciones de bienes y servicios. Por otro, crear mecanismos para evitar la excesiva transferencia al exterior de intereses sobre la deuda.

Respecto a lo primero, nada hay que indique, con las salvedades requeridas aplicables a algún país o a algunos productos, que las exportaciones globales de América Latina podrán incrementarse apreciablemente. Las de productos básicos se enfrentan a sobreoferta mundial y a precios deprimidos, y aun las de petróleo están sujetas a variabilidad y a debilitamiento; las de manufacturas, si bien han aumentado, se enfrentan a la competencia de otras regiones y países y al creciente proteccionismo. La economía de los países industrializados crece y, probablemente, seguirá creciendo, a tasas 40% inferiores a las de los años cincuenta y sesenta, y todavía 30% más bajas que las de los años setenta. El comercio mundial da muestras de estancamiento o de muy lenta recuperación. Podrían darse milagros aquí y allá, para éste o aquel país latinoamericano, mas no para todos.

Si un incremento fuerte de las exportaciones no es probable —digamos de los 80 000 millones de dólares, de 1986 a 115 000 anuales, que sería una cifra 20% superior a la máxima de 1981— como medio de proveer los recursos con qué cubrir los intereses de la deuda, y se tiene que descartar el comprimir aún más las importaciones por debajo de los 56-60 000 millones de dólares anuales de 1983-1986, no queda más alternativa que renegociar el pago de intereses que impone ya un efecto negativo y un sacrificio que no puede dejarse continuar.

En las reestructuraciones se han logrado rebajas en la tasa de interés. No ha sido suficiente. Además, se han efectuado canjes de deuda por nueva inversión; pero si estos *swaps*, como se les llama en la jerga, alcanzaran a ser de 50 000 millones de dólares al año (para exagerar), se ahorrarían apenas 5 000 de intereses —el 14% del total de intereses que se pagan hoy. Podrían combinarse, con ventaja para los deudores, *swaps*, rebajas de intereses y condonaciones de algunas deudas. La imaginación de los financieros puede llegar a ser fértil. Pero no alcanzarían para aliviar gran cosa la carga que representan los pagos de intereses.

Para mí, la solución tendrá que venir —si se ha de evitar la moratoria total, que tampoco representa claras ventajas— de un mecanismo innovador para el pago de los intereses: *pagar una parte convenida de ellos, cada año, en moneda local*, dejándola en cuentas restringidas que sólo podrían reciclarse, hacia nuevos créditos en moneda local, o coinversiones con bancos y empresas locales, en moneda del país, para fortalecer y hacer crecer renglones de producción en bienes y servicios *que generen divisas*. A los acreedores se les crearía así un estímulo para cooperar en el desarrollo, en lugar de simplemente cobrar cuentas. A esos acreedores se les podría garantizar la transferencia en divisas de sus réditos futuros. Al país deudor se le ahorrarían divisas de inmediato, que podría destinar a importaciones necesarias; y contaría así con nuevos recursos para expansión de su economía que no elevarían el monto de la deuda externa (ni los intereses sobre ella). Acreedores y deudores saldrían ganando, a media-

no y a largo plazos. Y el mecanismo daría a las economías de los países acreedores un dividendo que necesitan: sus exportaciones a los países en vía de desarrollo aumentarían, inclusive a corto plazo.

Este esquema tiene muchos aspectos complicados que habría que estudiar y elaborar. Mas no es imposible el lograrlo. El Plan Marshall y la Ley de Alimentos 480 de Estados Unidos reciclaron en su tiempo las monedas locales obtenidas. La situación es hoy otra, pero los principios y mecanismos siguen siendo valederos.

Este plan empezó a surgir en 1985. Lo desarrollamos varias personas sin habernos comunicado entre nosotros, para descubrir a los pocos meses una coincidencia básica. Me refiero, hasta donde yo sé, a Bergsten, Cline y Williamson, así como a Avramovic, en Estados Unidos; a Prebisch y a Sunkel, en CEPAL; y a Trejo y el que habla, en México. (Véanse referencias al final.) La idea no ha prosperado. En el lenguaje mexicano, hemos sido "ninguneados"; pero está sobre los escritorios de estadistas, ministros de Hacienda, funcionarios internacionales, funcionarios bancarios y financieros, economistas y otros.

La perspectiva del desarrollo latinoamericano hará, por lo poco prometedora que es actualmente, que estas ideas y quizá otras mejores, entren al foro de las discusiones sobre deuda.

No olvidemos, no obstante, que el problema de fondo de las economías latinoamericanas no es su deuda externa. El endeudarse fue un mecanismo para tratar de acelerar el desarrollo económico y social, aumentar los volúmenes de empleo y mejorar los niveles de vida. Ahora hay que desendeudarse con el mismo fin. Es decir, el problema de fondo, es cómo organizar el desarrollo real, cómo aprovechar los recursos y las destrezas, cómo hacer todo esto eficientemente y dirigido a elevar el bienestar de las mayorías, cómo lograrlo sin destruir riqueza ni atentar contra el medio ambiente, y cómo ayudarse unos países con otros mediante la cooperación intralatinoamericana. Todo esto no lo veo como una perspectiva segura. Lo que sí veo seguro es que las soluciones no nos van a llegar de afuera. Por ello necesitamos plantearnos alternativas serias a lo que estamos explorando ahora en medio de la crisis de estos años.

## BIBLIOGRAFÍA

- Avramovic, Dragoslav (1984, 1986). "Foreign Debt and the Financial System", en *Development and South-South Cooperation*, Belgrado, vol. I, núm. 1; versión anterior presentada en First International Congress on Economic Policies: The Alternatives in the International Crisis, Rio de Janeiro, del 12 al 17 de agosto de 1984, mimeo.
- (1987). "Developing Country Debts in the Mid-1980s: Facts, Theory and Policy, 1 de mayo de 1986, para el XLVIII Simposio Pugwash sobre Deuda Externa e Inestabilidad Internacional, segunda reunión sobre América Latina, Lima, febrero de 1987, mimeo.
- Bergsten, C. Fred, William R. Cline y John Williamson (1985). *Bank Lending to Deve-*

- loping Countries: The Policy Alternatives*, Policy Analysis in International Economics, núm. 10, Washington, D.C., Institute of International Economics, abril de 1985.
- CEPAL (1986a). *Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1986*, Doc. LC/CG 1454, 18 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1986b). *El problema de la deuda externa: gestión, desarrollo, crisis y perspectivas*, Doc. LC/G. 1406/SES. 21/10, 6 de marzo.
- Fraga, Arminio (1986). *German Reparations and Brazilian Debt: A Comparative Study*, Essays in International Finance, International Financial Section, Department of Economics, Princeton University, Princeton, New Jersey, julio de 1986.
- Keynes, John Maynard (1920). *The Economic Consequences of the Peace*, Nueva York, Harcourt Brace (edición norteamericana).
- Kindleberger, Charles P. (1973). *The World in Depression*, Berkeley, University of California Press.
- Prebisch, Raúl (1985). Declaración ante la Cámara de Representantes de Estados Unidos, julio de 1985, reproducida en *Revista de la CEPAL*, núm. 27, Santiago, Chile, diciembre de 1985.
- Sunkel, Osvaldo (1985). *América Latina y la crisis económica internacional: ocho tesis y una propuesta*, Colección Cuadernos del RIAL, vol. 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Trejo, Saúl (1985, 1986). "Deuda externa: una alternativa de solución", México, El Colegio de México, noviembre de 1985, febrero de 1986, mimeo.
- Trejo, Saúl y Víctor L. Urquidi, 1986, "A Long-Run, Positive-sum Solution to the Debt Problem", mimeo.
- Urquidi, Víctor L. (1986). "Una propuesta para crear un sistema de pago parcial, en moneda local, de los intereses sobre la deuda externa", *El Trimestre Económico*, México, vol. LIII, núm. 3 (217), julio-septiembre (versión mimeo., octubre de 1985).
- \_\_\_\_\_ (1987). "Consecuencias a largo plazo del problema mundial del endeudamiento externo", en Miguel S. Wionczek (compilador), *La crisis de la deuda externa en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Lecturas 59, tomo 1.
- World Bank (1985). *World Development Report*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1986). *Development and Debt Service: Dilemma of the 1980s — An Abridged Version of World Debt Tables, 1985-1986 Edition*, Washington, D.C.