

El endeudamiento externo de los países en desarrollo

BANCO MUNDIAL

NOTICIA

A continuación se recoge el texto del segundo apartado, "El endeudamiento externo de los países en desarrollo", de la segunda parte, "Tendencias y perspectivas del financiamiento del desarrollo", del Informe anual 1971 del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la Asociación Internacional de Fomento.

TEXTO

Desde hace muchos años, el Grupo del Banco Mundial viene preocupándose por la situación de endeudamiento externo de los países en desarrollo. En parte, el interés del Banco por esa cuestión ha obedecido a la necesidad de proteger su propia cartera de préstamos, como lo exige su Convenio Constitutivo. Desde sus primeras operaciones, ha requerido a los presuntos prestatarios que le proporcionasen información sobre su situación de endeudamiento. Pero más fundamental a ese respecto ha sido el interés del Grupo en el éxito del proceso de desarrollo, lo que ha llevado al personal del Banco a prestar especial atención a las perspectivas de endeudamiento de los países miembros como parte de sus actividades económicas.

A nivel internacional, el interés en esta cuestión se ha intensificado en los últimos años. La Comisión de Desarrollo Internacional, encabezada por el señor Lester B. Pearson, calificó el incremento de la deuda y de los pagos por servicio registrado en los últimos quince años de "enorme" y añadió que "las deudas ya contratadas por muchos países en desarrollo limitan la política económica a corto y largo plazo". El Grupo de Estudio del Desarrollo Internacional, que fue creado por el presidente Nixon para que lo ayudara a preparar el programa de ayuda exterior de los Estados Unidos en el decenio de 1970 y

que trabajó bajo la dirección del señor Rudolph Peterson, afirmó que la actual situación de endeudamiento de muchos países en desarrollo constituye un "problema urgente" que "pone en peligro la continuación de las importaciones, las inversiones y el desarrollo". En marzo de 1970, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso solicitó al Banco que colaborase en un estudio especial de la situación de endeudamiento de los países latinoamericanos. Antes esas pruebas crecientes de preocupación, el Presidente del Banco Mundial, en la Reunión Anual de 1970 de la Junta de Gobernadores celebrada en Copenhague, declaró que el personal del Banco llevaría a cabo un estudio a fondo de todos los aspectos del endeudamiento cada vez mayor de los países en desarrollo. Dicho estudio ya está terminado y se ha transmitido a los gobernadores. Esta sección del Informe se basa en gran medida en sus resultados.

LA ACTUAL SITUACION DE ENDEUDAMIENTO

Lamentablemente, las estadísticas sobre la deuda externa no son totalmente fidedignas: algunos de los propios países deudores más importantes no tienen una idea exacta del volumen total de su deuda, y la información sobre la deuda no garantizada por las autoridades públicas del país prestatario es tan escasa que con frecuencia ese tipo de deuda tiene que excluirse por completo de los análisis. La comparación de los informes de los acreedores y los deudores sugiere que los datos del Banco Mundial sobre la deuda externa, que hasta ahora se basan en la información notificada por los deudores, subestiman en cierta medida aun la deuda pública y con garantía pública. A través de los años, se ha logrado mejorar considerablemente la calidad de los datos del Banco, y se espera seguir mejorándola en el futuro.

Puede decirse con seguridad, sin embargo, que al final de

CUADRO 1

Deuda pública externa pendiente de 80 países en desarrollo,
por país y tipo de acreedores, al 31 de diciembre de 1969
(En millones de dólares)

	Parte desembolsada solamente	Incluida la parte no desembolsada					
		Total	Oficial bilateral	Multi-lateral	Financiamiento privado		
					Proveedores	Bancos privados	Otros
<i>Africa</i>	7 010.3	9 183.5	5 492.5	1 641.9	1 083.2	285.1	680.5
Alto Volta	20.4	23.1	22.0	0.8	—	0.3	2
Botswana	10.2	10.2	5.4	3.6	—	—	1.2
Burundi	6.4	8.5	1.4	5.7	1.5	—	—
Camerún	88.6	183.0	119.2	57.2	6.6	—	0.1
Comunidad del Africa Oriental	179.1	219.4	48.5	95.1	—	0.6	75.1
Congo, República Democrática de	282.0	328.1	119.8	12.3	63.6	—	132.3
Costa de Marfil	1	1	1	1	1	1	1
Chad	33.4	50.0	33.3	7.1	8.1	—	1.6
Dahomey	33.3	43.6	29.0	4.6	9.0	1.0	0.1
Etiopía	150.8	254.9	117.9	113.6	11.3	12.1	—
Gabón	75.1	93.3	39.7	37.9	11.1	—	4.6
Ghana	554.4	637.9	268.0	66.5	303.3	—	—
Guinea	249.6	308.6	216.3	64.5	27.7	—	—
Kenia	265.8	368.8	233.1	74.6	7.1	4.9	49.1
Lesotho	7.1	7.5	2.6	4.1	—	0.8	—
Liberia	159.9	175.6	128.3	7.9	30.0	9.5	—
Malawi	84.5	147.9	102.9	27.5	0.2	1.1	16.1
Malí	174.1	206.5	196.0	9.1	1.0	0.3	—
Marruecos	568.2	787.8	555.2	137.7	60.0	—	34.9
Mauricio	29.8	33.1	19.0	5.9	—	2.5	5.6
Mauritania	29.2	42.7	20.3	12.5	9.2	0.7	2
Niger	21.4	63.9	35.6	7.6	—	20.6	2
Nigeria	523.6	633.9	301.0	235.7	63.1	18.7	15.4
República Árabe Unida	1	1	1	1	1	1	1
República Centroafricana	19.6	27.7	18.9	4.4	4.3	—	—
República Malgache	88.6	120.0	82.6	27.5	5.2	0.6	4.1
Rhodesia	249.8	249.8	44.1	48.1	—	2.7	154.9
Ruanda	1.8	2.4	2.1	—	0.3	—	—
Senegal	58.2	98.1	75.4	22.5	—	2	0.2
Sierra Leona	54.6	61.1	26.6	7.3	21.2	1.3	4.8
Somalia	81.7	97.2	88.2	9.1	—	—	—
Sudán	264.4	305.1	128.9	135.3	15.2	23.6	2.1
Swazilandia	27.7	28.1	8.8	9.1	8.4	1.8	—
Tanzania	167.6	274.9	156.9	59.3	4.4	24.9	29.4
Togo	33.5	42.2	33.1	3.7	5.4	—	2
Túnez	(1)	732.6	419.7	110.8	193.1 ³	— ³	9.0
Uganda	102.7	173.1	113.3	39.6	—	—	20.3
Zambia	199.7	275.6	68.4	99.7	5.9	10.0	91.6
<i>Asia oriental</i>	5 548.6	7 609.2	4 022.0	1 217.8	1 790.1	246.2	333.1
Corea	1 474.3	2 124.8	633.3	144.6	1 242.2	79.9	24.8
China (Formosa)	463.3	817.9	368.4	206.1	203.9	36.2	3.3
Filipinas ⁴	443.0	569.2	171.3	201.9	65.6	118.2	12.2
Indonesia	2 452.0	2 984.8	2 459.7	67.0	251.0	11.8	195.3
Malasia	354.4	517.0	176.6	224.7	18.2	—	97.5
Singapur	81.1	206.9	89.2	116.4	1.4	—	—
Tailandia	280.5	388.6	123.6	257.0	8.0	—	—
<i>Oriente medio</i>	3 882.7	4 883.2	2 035.5	403.7	731.0	738.9	974.1
Irak	233.5	245.4	5	5	5	5	5
Irán	1 596.6	2 520.5	1 193.0	277.1	1 022.4	3	28.0
Israel ⁶	1 715.0	1 715.0	5	5	5	5	5
Jordania	115.6	149.5	5	5	5	5	5
Siria	221.8	252.8	138.1	8.5	50.0	—	56.2
<i>Asia meridional</i>	11 112.6	13 809.0	9 977.2	2 703.9	975.2	143.0	9.6
Afganistán	492.6	649.4	640.8	8.5	—	—	—
Ceilán	303.3	469.6	311.0	83.4	63.9	4.7	6.7
India ⁷	7 607.5	8 910.5	6 407.0	1 743.0	674.7	82.8	2.9
Paquistán	2 709.2	3 779.5	2 618.3	869.1	236.6	55.5	—
<i>Europa meridional</i>	4 619.9	6 228.2	3 550.2	1 150.5	496.2	666.8	364.5
Chipre	31.5	49.7	5.1	33.0	10.3	—	—
España	1 063.6	1 483.7	675.0	228.8	138.6	333.9	107.5

Incluida la parte no desembolsada

	Parte desembolsada solamente	Total	Financiamiento privado				
			Oficial bilateral	Multi-lateral	Proveedores	Bancos privados	Otros
Grecia	659.5	769.6	240.5	82.5	88.1	150.3	208.2
Malta	25.6	25.6	20.7	4.9	—	—	—
Turquía	1 640.6	2 181.3	1 645.6	462.6	12.0	41.9	19.3
Yugoslavia ⁸	1 199.1	1 718.3	963.4	338.6	247.3	140.7	28.3
<i>Hemisferio occidental</i>	<i>13 566.9</i>	<i>17 618.3</i>	<i>6 722.1</i>	<i>4 226.0</i>	<i>2 850.4</i>	<i>1 537.5</i>	<i>2 282.3</i>
Argentina	1 788.2	2 323.5	558.9	481.2	749.3	124.7	409.4
Bolivia	334.1	419.3	255.5	55.0	38.6	2.8	67.4
Brasil ⁹	2 729.6	3 522.2	1 989.2	720.3	466.0	—	346.7
Colombia	1 079.0	1 515.9	659.7	634.4	141.3	5	5
Costa Rica	119.9	190.6	61.3	84.6	1.5	5	5
Chile	1 734.3	2 227.0	1 192.6	225.9	364.3	144.4	299.8
Ecuador	179.0	277.6	112.0	68.2	86.9	7.2	3.3
El Salvador	75.2	110.4	35.2	63.1	—	11.1	1.0
Guatemala	91.1	153.5	36.9	56.0	1.2	34.7	24.6
Guyana	65.8	113.9	94.8	10.8	0.2	0.6	7.4
Honduras	64.6	126.4	38.5	82.8	5.0	—	—
Jamaica	121.9	153.9	28.5	42.0	—	19.8	63.6
México	2 963.5	3 511.3	716.2	889.4	491.0	711.9	702.9
Nicaragua	119.2	216.6	75.1	77.8	24.4	37.7	1.6
Panamá	122.3	161.8	87.9	10.6	10.3	23.0	29.9
Paraguay	81.7	120.0	56.5	39.5	23.2	0.5	0.3
Perú	858.1	1 117.1	234.7	184.5	388.4	142.2	167.3
República Dominicana	184.4	271.5	215.8	28.6	8.4	0.4	18.4
Trinidad y Tobago	75.8	101.4	26.5	42.4	4.7	13.1	14.6
Uruguay	264.9	320.1	110.7	84.2	25.2	80.5	19.6
Venezuela	514.3	664.3	135.5	344.6	20.5	122.9	40.7
<i>Total general</i>	<i>45 741.0</i>	<i>59 331.4</i>	<i>31 799.7</i>	<i>11 343.8</i>	<i>7 926.1</i>	<i>3 617.5</i>	<i>4 644.1</i>

1 Se ha incluido una estimación para este país en el total de la región.

2 Menos de 50 000 dólares.

3 Se ha incluido a los bancos privados en los proveedores; no se dispone de un desglose respecto de este país.

4 Excluida la deuda privada con garantía pública, que se calcula ascendía a 600 millones de dólares.

5 No se dispone de un desglose respecto de este país. Se han incluido estimaciones en el total de la región.

6 Excluida la parte no desembolsada.

7 Incluye parte de la deuda privada no garantizada.

8 Excluida la deuda no garantizada del "sector social" contraída con posterioridad al 31 de marzo de 1966, que asciende a 960 millones de dólares.

9 Comprende algunas deudas del sector privado con proveedores no garantizadas, pero no la parte sin desembolsar de créditos de proveedores y de préstamos oficiales bilaterales, salvo los adeudados al Gobierno de Estados Unidos.

Nota: Los totales se dan en cifras redondeadas lo que explica las ligeras variaciones que pueda haber en las sumas.

Fuente: Banco Mundial.

1969 había 80 países en desarrollo que tenían en conjunto deudas externas por valor de casi 59 000 millones de dólares¹ (incluida la suma de 13 000 millones todavía no desembolsada). Como puede observarse en el cuadro 1, la mitad de esa deuda correspondía solamente a ocho países, mientras que casi la mitad del resto correspondía a otros ocho países.

El monto total de la deuda pública externa pendiente aumentó a una tasa media del 14% anual entre mediados del decenio de 1950 y 1969, aunque esa tasa disminuyó algo en los últimos dos o tres años. En algunas regiones, esa deuda aumentó a razón de una tasa sustancialmente superior al promedio; por ejemplo, en el Asia meridional (cuya deuda externa era reducida a mediados del decenio de 1950), la tasa fue del 22% anual, y en el Asia oriental, del 19%. Por otra parte, en el Hemisferio occidental, región en que el nivel de endeudamiento ya era considerable a mediados del decenio de 1950, el ritmo de aumento fue comparativamente modesto, del 11% anual.

1 Comprendidas todas las deudas pagaderas a acreedores externos en moneda extranjera, con un plazo de vencimiento original o prorrogado superior a un año, que constituyan una obligación directa de una entidad pública del país prestatario, o cuyo reembolso esté garantizado por tal entidad.

Los pagos por servicio de la deuda también aumentaron a razón de alrededor del 14% anual entre 1956 y 1969, ascendiendo en este último año a 5 000 millones de dólares. Es interesante observar, sin embargo, que el servicio de la deuda se incrementó a un ritmo mucho más lento en los años sesenta (9% anual) que a finales del decenio de 1950 (29% anual). Esa desaceleración se produjo en todas las regiones en desarrollo con excepción del Asia oriental, en que el ritmo de aumento del servicio de la deuda se aceleró ligeramente durante los años sesenta. Es posible que la elevada tasa de incremento del servicio de la deuda a finales del decenio de 1950 constituya una sobreestimación debido a que los datos correspondientes al año base son relativamente poco fidedignos, y en todo caso supone aumentos absolutos más bien modestos con respecto a una base baja. Lo que todavía no ha podido explicarse plenamente es el lento ritmo de aumento de los pagos por servicio de la deuda en los años sesenta en relación con la deuda pendiente. Ese hecho parece ser consecuencia de un conjunto de factores, entre ellos la existencia de plazos de vencimiento y períodos de gracia más largos para los préstamos y créditos de fuentes oficiales y de instituciones multilaterales a principios del decenio de 1960, la prolongación paulatina del plazo medio de vencimiento de los créditos de proveedores en los últimos años y la renegociación de la deuda sobre una base multilateral por

parte de algunos de los principales deudores a finales de ese decenio.

En varios países en desarrollo, especialmente de Europa meridional, el Oriente Medio y el Hemisferio occidental, la tasa de aumento de la deuda pendiente apenas fue algo mayor que la del producto nacional bruto (a precios corrientes) en los años sesenta. En esas mismas regiones, los pagos por servicio de la deuda se incrementaron a un ritmo algo más lento que el producto nacional bruto a precios corrientes, y al mismo ritmo más o menos que los ingresos de divisas.

En otros países, en especial de Asia y de Africa, tanto la deuda pendiente como los pagos por servicio aumentaron mucho más rápidamente que el producto nacional bruto y los ingresos de divisas. Como consecuencia de ello, la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos de divisas —la llamada "proporción del servicio de la deuda"— aumentó a un ritmo acelerado en esos países (véase el cuadro 2). En Ceilán, por ejemplo, la proporción del servicio de la deuda pasó de algo menos del 1% en 1960 a más del 10% en 1970, mientras que en la India y Paquistán aumentó del 5% a más del 20% durante el mismo período.

CUADRO 2

Pagos por servicio de la deuda pública externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, 1965-1969

Región/País	1965	1966	1967	1968	1969
<i>Africa</i>					
Alto Volta ¹	3.4	3.7	4.5	7.5	8.7
Botswana ¹	3.5	3.3	5.4	6.7	3.3
Burundi	2.3	2.2	2.5	3.0	3.6
Camerún ¹	3.2	4.0	4.0	3.5	3.3
Congo, República Democrática	1.4	1.8	1.9	2.9	3.1
Costa de Marfil	4.2	4.7	7.0	5.8	4.9
Chad ¹	n.d.	n.d.	2.9	11.5	9.9
Dahomey ¹	4.9	6.3	5.2	7.0	3.8
Etiopía	4.9	7.6	9.5	9.2	10.6
Gabón ¹	5.0	5.4	5.8	8.0	8.2
Ghana	18.8	6.5	7.2	12.3	9.9
Guinea ¹	n.d.	n.d.	n.d.	8.9	n.d.
Kenia ²	5.5	5.7	6.8	6.9	5.8
Lesotho	1.4	2.4	1.2	n.d.	n.d.
Liberia ¹	8.6	6.0	6.0	6.8	6.4
Malawi	5.5	5.6	5.7	6.3	5.3
Mali	11.8	11.8	16.1	14.5	23.2
Marruecos	4.7	6.8	6.6	7.2	8.5
Mauricio	2.3	3.2	3.5	6.6	3.1
Mauritania ¹	1.2	1.0	1.5	1.7	2.9
Niger ¹	1.7	1.9	1.5	3.6	7.0
Nigeria	3.3	5.4	5.1	6.2	6.2
República Centroafricana ¹	n.d.	n.d.	n.d.	4.2	5.5
República Malgache ¹	n.d.	3.8	8.7	6.1	5.8
Rhodesia	4.4	1.9	3.2	3.7	2.7
Ruanda ¹	n.d.	n.d.	6.8	2.5	n.d.
Senegal ¹	1.9	2.1	2.3	2.3	3.4
Sierra Leona	6.1	7.6	8.7	6.1	7.0
Somalia	1.4	2.1	2.1	1.9	1.4
Sudán	5.7	6.5	5.4	7.1	9.3
Swazilandia ¹	3.9	3.4	3.4	3.3	2.7
Tanzania ²	4.4	3.7	4.8	6.7	6.3
Togo	2.3	1.3	2.4	4.0	n.d.
Túnez	7.4	14.2	20.1	22.4	20.4
Uganda ²	n.d.	4.4	5.5	8.4	9.7
Zambia	4.2	2.1	2.3	2.7	2.0
<i>Asia oriental</i>					
Corea	2.7	3.6	5.6	7.5	12.4
China (Formosa)	2.9	3.6	3.2	3.3	4.3
Filipinas ³	5.3	6.3	7.2	5.3	5.5

Región/País	1965	1966	1967	1968	1969
Indonesia	11.0	9.1	7.0	9.1	5.9
Malasia	1.2	1.4	2.1	2.1	2.2
Singapur	0.1	0.1	0.1	0.3	0.4
Tailandia	3.2	2.9	3.7	3.2	3.3
<i>Oriente Medio</i>					
Irak	0.5	0.8	0.8	1.4	1.9
Irán ⁴	8.6	7.6	7.8	10.5	13.8
Israel	21.4	20.3	14.5	16.2	16.5
Jordania	1.0	1.4	1.5	1.8	2.8
Siria	n.d.	n.d.	6.8	7.5	8.8
<i>Asia meridional</i>					
Afganistán	7.9	8.9	16.6	16.6	20.0
Ceilán	2.0	2.8	3.4	7.1	8.3
India ⁵	16.5	19.8	22.6	20.3	22.0
Paquistán	11.0	12.9	16.8	19.4	21.7
<i>Europa meridional</i>					
Chipre	1.5	1.4	2.3	2.0	1.9
España	2.1	1.8	1.8	2.4	3.1
Grecia	3.1	3.5	4.6	4.4	4.6
Malta	0.5	0.8	1.2	1.2	1.4
Turquía	24.5	17.6	14.7	13.9	16.7
Yugoslavia ⁶	14.0	13.1	12.1	13.0	14.6
<i>Hemisferio occidental</i>					
Argentina	20.1	25.3	26.8	27.2	23.9
Bolivia	4.7	4.7	5.8	5.5	5.6
Brasil ⁵	n.d.	n.d.	n.d.	20.9	17.9
Colombia	14.4	16.5	14.0	12.8	11.2
Costa Rica	10.3	12.0	11.9	12.1	10.5
Chile	15.3	13.2	12.4	16.0	15.9
Ecuador	6.3	6.4	6.3	8.3	10.4
El Salvador	3.6	3.6	2.6	2.6	3.2
Guatemala	5.0	5.5	9.8	8.5	8.7
Guyana	4.1	3.9	4.3	3.5	3.5
Honduras	2.4	2.1	2.0	1.7	2.3
Jamaica	1.9	2.0	2.5	3.3	3.1
México	24.7	21.2	21.5	25.1	22.4
Nicaragua	4.3	5.3	6.1	6.7	9.1
Panamá	2.5	2.3	2.3	2.5	2.5
Paraguay	6.6	5.4	7.2	9.4	8.8
Perú	6.8	9.7	10.6	22.0	13.8
República Dominicana	19.3	12.6	7.2	7.8	8.7
Trinidad y Tobago	1.9	2.0	1.9	1.5	2.1
Uruguay	6.7	12.3	20.3	19.2	18.8
Venezuela	1.6	2.7	2.0	2.0	2.0

1 Comprende sólo las exportaciones de bienes.
 2 Incluye una tercera parte del servicio de la deuda de la Comunidad del Africa oriental.
 3 Excluido el servicio de la deuda con garantía pública del sector privado.
 4 Las exportaciones de petróleo del consorcio se han valorado a base del precio de lista.
 5 Incluido el servicio de algunas deudas privadas no garantizadas.
 6 Excluido el servicio de la deuda no garantizada del "sector social" contraída con posterioridad al 31 de marzo de 1966.
 Nota: La razón del servicio de la deuda es, en sí, un indicador poco adecuado de la gravedad del problema de endeudamiento de un país. Es preciso considerar muchos otros factores, tales como la estabilidad y diversificación de la estructura de las exportaciones del país, las perspectivas para el crecimiento en el futuro, la medida en que las importaciones pueden reducirse sin afectar en forma adversa la producción actual, la estructura cronológica de la deuda pendiente del país, el volumen de las reservas de divisas y de las facilidades de compensación disponibles, y el historial del país en lo que se refiere al servicio de la deuda. Por consiguiente, las comparaciones internacionales de la razón del servicio de la deuda sólo tienen un significado limitado.
 Fuente: Banco Mundial.

La proporción del servicio de la deuda, es, por supuesto, un indicador poco adecuado de la gravedad del problema

endeudamiento de un país y, por esa razón, la comparación a nivel internacional de la correspondiente a diversos países sólo tiene un significado limitado. Algunos países que gozan de buena reputación en los mercados mundiales de capital pueden mantener su posición crediticia favorable sin importar cuál sea su proporción del servicio de la deuda. Para examinar el problema con la debida perspectiva, es preciso tomar en cuenta también muchos otros factores, tales como la estabilidad y diversificación de las exportaciones del país; las perspectivas para el crecimiento futuro de las exportaciones; la medida en que pueden reducirse las importaciones sin afectar en forma adversa a la producción actual; la estructura de la deuda pendiente; el volumen de las reservas de divisas y las facilidades existentes del financiamiento compensatorio, y el historial del país respecto del servicio de la deuda. No obstante, la proporción del servicio de la deuda sí da una idea de la atención que debe prestar un país a su endeudamiento externo al formular su política económica, y un incremento rápido de esa proporción por lo general es un indicio de que surgirán problemas a menos que haya perspectivas de que las entradas brutas de capital aumenten a un ritmo muy rápido o de que los ingresos de exportación sean especialmente favorables.

De toda la deuda pública externa que estaba pendiente al final de 1969, el 54.4% se debía a acreedores bilaterales oficiales, el 19.2% a instituciones crediticias multilaterales como el Grupo del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, y sólo el 26.4% a acreedores privados. Respecto de esa deuda con acreedores privados, un poco menos de la mitad correspondía a créditos de proveedores, y el resto comprendía bonos en manos de inversionistas del exterior, deudas con

rior al 20% en el Oriente Medio y en Europa meridional (regiones en que un número muy pequeño de países en desarrollo relativamente prósperos tienen acceso a capital privado a largo plazo).

Esas relaciones no pueden utilizarse para determinar con exactitud la medida en que las condiciones de los préstamos son gravosas, debido al importante efecto que tiene sobre las mismas la antigüedad de un préstamo en el momento de efectuarse tal determinación (generalmente la relación es mucho menor en el caso de un préstamo que acaba de otorgarse que en el de otro que ya está casi totalmente reembolsado). Pero sí sugieren algo que puede confirmarse por otros medios, es decir, que los préstamos otorgados por acreedores privados por lo general tienen períodos de reembolso mucho más cortos que los concedidos ya sea por acreedores bilaterales oficiales o por instituciones multilaterales.

Durante el período de 1970-1975, los países en desarrollo tendrán que realizar pagos por servicio de más de 19 830 millones de dólares respecto de la deuda de unos 43 410 millones con acreedores oficiales bilaterales y multilaterales que estaba pendiente al final de 1969, lo que supone que durante ese sexenio la relación entre el servicio de la deuda y la deuda pendiente será del 46%. Por otra parte, se prevé que los pagos por servicio respecto de la deuda con acreedores privados, que asciende a unos 15 530 millones de dólares se elevarán a alrededor de 12 970 millones, una proporción del 84%. En algunos países, tales como Argentina, Brasil, Filipinas, México, Perú y Yugoslavia, se considera que en el caso de la deuda con acreedores privados la proporción será de cerca del 100%, o aun mayor.

CUADRO 3

Relación entre el servicio de la deuda pagadero en 1970 y la deuda pública externa pendiente ya desembolsada de 80 países en desarrollo al final de 1969, por región y tipo de acreedor (Porcentajes)

	<i>Africa</i>	<i>Asia oriental</i>	<i>Oriente medio</i>	<i>Asia meridional</i>	<i>Europa meridional</i>	<i>Hemisferio occidental</i>	<i>Total</i>
Acreedores oficiales	10.7	6.5	12.8	6.7	11.6	12.3	9.4
Organismos internacionales	9.2	10.1	12.8	6.6	14.8	12.1	10.3
Acreedores privados	21.1	25.6	12.1	24.3	17.7	23.4	21.1
Promedio ponderado: todos los acreedores	13.2	12.9	12.4	7.3	13.8	17.0	12.9

instituciones financieras y deudas por concepto de la nacionalización de propiedades extranjeras.

Las deudas con acreedores privados eran mucho menos importantes en ciertas regiones de lo que parece sugerir el promedio mencionado. Por ejemplo, la proporción del total correspondiente a deudas con acreedores privados era especialmente reducida en el Asia meridional y era sólo del 22.3% en el Africa. Por el contrario, la deuda con acreedores privados revestía importancia en el Hemisferio occidental (37.9%), en el Oriente Medio (50%) y en un pequeño número de países de otras regiones.

Las diferencias en el volumen relativo de la deuda con acreedores privados explican, en parte, por qué la relación entre el servicio de la deuda y la deuda pendiente varía de una región a otra, como lo indican las cifras que figuran en el cuadro 3. La relación entre el servicio de la deuda pagadero en 1970 y la deuda pendiente con acreedores privados al final de 1969 sólo era infe-

DIFICULTADES PASADAS RESPECTO DEL SERVICIO DE LA DEUDA Y SUS CAUSAS

Desde mediados del decenio de 1950, ocho países en desarrollo han renegociado su deuda sobre una base multilateral, la mayor parte de ellos en varias ocasiones. Si bien se trata de un grupo pequeño de países, comprende muchos de los principales deudores entre las naciones en desarrollo. Además, hay otros 12 que han renegociado su deuda externa sobre una base bilateral. En los últimos meses, el Paquistán ha suspendido los pagos por servicio respecto de la ayuda bilateral oficial para el desarrollo, salvo en los casos en que dichos pagos pueden efectuarse en especie, y el Gobierno ha indicado que desearía discutir su situación de endeudamiento con los acreedores.

En algunas ocasiones recientes en que se ha examinado la situación de endeudamiento externo de los países en desarrollo, el término "deuda" se ha utilizado casi como un sinónimo de la expresión "problema de endeudamiento", por lo que tal vez sea

conveniente recordar que los países, al igual que las empresas y los individuos, toman fondos en préstamo porque consideran que el hacerlo redundará en su beneficio. El poder tomar fondos en préstamo en el extranjero constituye una ventaja importante, y el volumen del endeudamiento externo de un país no refleja tanto la envergadura de su "problema" como la medida en que otras naciones han estado dispuestas a ayudarlo mediante la concesión de créditos. Por lo tanto, un ritmo rápido de aumento de la deuda externa no es, en sí, inquietante, y al afirmar que en la actualidad muchos países en desarrollo podrían utilizar en forma eficaz un mayor volumen de capital externo, se justifica que dichos países incrementen su endeudamiento externo.

¿A qué se debe, pues, el problema de endeudamiento que han experimentado tantos países en desarrollo últimamente? Las causas son muchas, y en una exposición general es imposible dar una idea de su gran variedad. Pero hay dos cuestiones que revisten importancia fundamental: el grado de productividad con que el país prestatario puede utilizar el capital, y su capacidad para "transformar" el producto de ese capital en divisas disponibles para atender el servicio de la deuda. Respecto de esas dos cuestiones, y especialmente de la segunda, muchos países en desarrollo se encuentran en una situación menos favorable que los países desarrollados.

En lo que se refiere a la productividad del capital, en muchos países en desarrollo existe un número abundante de proyectos con una rentabilidad por lo menos igual a la de los proyectos en los países desarrollados, o, lo que es más importante, al costo del capital en los mercados internacionales. Pero hay muchos otros países que están en una etapa del proceso de

movilidad en los primeros que en los segundos, por lo que el lograr que los recursos humanos y técnicos se orienten hacia el mercado internacional en lugar de hacia el mercado interno es una tarea larga y difícil. Por otra parte, el mecanismo de ajuste también funciona en forma menos eficaz en los países en desarrollo debido a que, una vez que han logrado esa reorientación, con frecuencia descubren que aquellos artículos que pueden producir mejor para el mercado internacional son los que tienen menos elasticidad de la demanda o están sujetos a restricciones cuantitativas a la importación, o a elevados aranceles. El formular predicciones generales sobre los términos de intercambio de los países en desarrollo considerados en su conjunto conlleva un riesgo patente; no obstante, con base en la experiencia pasada, parece evidente la probabilidad de que los precios de artículos básicos tales como fibras para textiles, caucho, azúcar y té disminuyan en medida considerable si los países en desarrollo incrementan sustancialmente el suministro de los mismos en el mercado mundial. Es por ello que son tan positivos los esfuerzos que se están realizando actualmente en el sentido de conceder a las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo un cierto acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados.

En algunos países en desarrollo, tanto la productividad del capital como la capacidad para "transformar" la moneda local en divisas son elevadas. Esos países están en condiciones de tomar en préstamo un volumen considerable de capital externo en condiciones comerciales. Sin embargo, hay muchos otros que no se encuentran en esa situación favorable y que, para poder evitar que surjan problemas relativos al servicio de la deuda, necesitan tener acceso a capital extranjero en condiciones que, como promedio, sean concesionales.

CUADRO 4

Compromisos de préstamo y donaciones recibidas por 80 países en desarrollo, 1965-1969

Año	Compromisos de préstamo						Donaciones (millones de dólares)	Factor concesional de los préstamos y donaciones (%)
	Monto (millones de dólares)	Plazo de vencimiento (años)	Período de gracia (años)	Tipo de interés (%)	Factor concesional (%)			
1965	4 981.9	18.8	4.4	4.3	37	2 528.1	59	
1966	6 500.5	21.9	4.9	4.0	42	2 354.0	58	
1967	7 646.0	17.2	4.0	4.6	34	2 248.6	50	
1968	8 684.8	19.0	4.6	4.8	34	2 101.1	47	
1969	8 372.4	18.7	4.7	5.2	32	1 884.7	45	

desarrollo en que el número de proyectos de esa índole es limitado. Si esos países dispusieran de personal capacitado suficiente y de una infraestructura adecuada, podrían tener un número mayor de tales proyectos. Pero para contar con el personal y la infraestructura necesarios, es preciso que efectúen inversiones sustanciales en escuelas, servicios médicos, carreteras, etc., las que, aunque son vitales para el desarrollo, sólo producen un rendimiento financiero después de muchos años.

El problema de convertir una parte del producto de una inversión en divisas para atender el servicio de la deuda está en cierto modo relacionado con la existencia de proyectos viables desde un punto de vista financiero en el país prestatario. Pero ese problema tiene ciertas facetas que merecen considerarse separadamente. El mecanismo de ajuste de la balanza de pagos casi nunca funciona en los países en desarrollo en forma tan satisfactoria como en los países desarrollados. Esto se debe, en parte, a que los factores de producción suelen tener menos

En el cuadro 4 se indica que en el período de 1965-1969 el factor concesional² de los préstamos y donaciones proporcionados a los países en desarrollo descendió del 59% al 45% (a base de una tasa de actualización del 10%). Con excepción del Oriente Medio y del Hemisferio occidental, el factor concesional de los préstamos solamente se mantuvo inalterable durante ese período en todas las regiones, lo que constituye un hecho notable si se considera que en los mercados mundiales se registró una tendencia hacia tipos de interés más gravosos. En consecuencia, el descenso global del factor concesional se debe a las condiciones algo más desfavorables de los préstamos otorgados al Oriente Medio y al Hemisferio occidental y, lo que es aún más importante, a una disminución significativa en el volumen de las donaciones.

² El "factor concesional" de un préstamo es la diferencia entre el valor nominal y el costo actualizado para el receptor de la corriente de los pagos futuros por concepto de servicio.

Estas cifras no reflejan tampoco los costos adicionales incurridos por los países en desarrollo como consecuencia de las condiciones impuestas respecto de la utilización de la corriente de recursos externos; por ejemplo, la mayor parte de la ayuda oficial y todos los créditos de exportación están "vinculados" a una fuente de suministro determinada, y hay otras condiciones que a veces hacen elevar el costo real de la ayuda para los receptores. Toda vez que debido a esas condiciones aumenta el costo efectivo de los préstamos y disminuye el valor real de las donaciones, el factor concesional de la corriente total de fondos es ciertamente inferior al indicado anteriormente.

Por otra parte, aun si se toman en consideración esos factores, siempre queda la impresión de que la ayuda oficial sigue facilitándose a los países en desarrollo en términos sumamente concesionales. Aun después de hacer el reajuste correspondiente para tomar en cuenta la vinculación de la ayuda, el factor concesional de la misma ha sido como promedio de alrededor del 80% en los últimos años. Los pocos países que no han recibido ayuda oficial para el desarrollo en condiciones altamente concesionales han sido, en su mayor parte, países que tienen un ingreso *per capita* relativamente elevado o perspectivas de un crecimiento rápido de sus exportaciones.

Las condiciones de los préstamos privados también revisten importancia para el país deudor. El factor concesional de los créditos de exportación, y desde luego también de los bonos emitidos por los países en desarrollo y de los créditos de bancos comerciales, es evidentemente mucho menor que el de la ayuda oficial, y en el caso de muchos países en desarrollo de "ingresos medios" que acuden en medida considerable a esas fuentes de fondos —por ejemplo, la Argentina, China, Grecia, Irán, México y Venezuela— el factor concesional de la corriente total es inevitablemente bastante bajo. Ahora bien, las condiciones en que se ha proporcionado capital a la mayoría de los países en desarrollo han estado razonablemente en consonancia con la productividad del capital y la capacidad de "transformación" de esos países.

Esto no quiere decir que la existencia de condiciones inapropiadas nunca haya dado lugar a problemas en relación con el servicio de la deuda, ni tampoco implica que la combinación de las condiciones y el volumen del capital facilitado haya sido adecuada para las circunstancias de los países en cuestión. Por el contrario, la disminución de las donaciones y el estancamiento del monto de los nuevos compromisos de préstamo han dado lugar a un pronunciado descenso de la corriente neta de recursos a algunos países en desarrollo en los últimos años, y han hecho que las condiciones generales de la corriente total de capital a esos países sean bastante más gravosas. Han sido esos factores, quizá más que ningún otro, los que hicieron que fuera necesario renegociar la deuda de la India en 1968. Pero puede decirse con justicia que las condiciones inadecuadas por lo general no han sido la causa principal de las dificultades en relación con el servicio de la deuda.

Esas dificultades tienen su origen, en gran medida, en la política económica del país prestatario. Por lo general, sólo en los casos en que el servicio de la deuda constituye una partida importante de la balanza de pagos del prestatario cabe recurrir a la modificación del calendario de las obligaciones, fijas por servicio de la deuda cuando ocurre una crisis de balanza de pagos. De los 79 países para los cuales figura la proporción del servicio de la deuda en el cuadro 2, ésta sólo fue, como promedio, superior al 10% en el período de 1965-1969 en el caso de diecinueve. Merece destacarse que entre esos 19 países están todos los que han renegociado su deuda sobre una base

multilateral con excepción de Indonesia, país en que la proporción media del servicio de la deuda durante ese período fue del 8%. Hay otros seis países que han recurrido en grado significativo al reajuste de su deuda sobre una base bilateral. Pero son pocos los casos en que puede apropiadamente considerarse que la situación anterior a la renegociación de la deuda constituía una crisis de endeudamiento.

En cada uno de los casos en que se ha renegociado la deuda sobre una base multilateral, el país confrontaba un problema muy complejo, siendo el incremento del servicio de la deuda sólo uno de sus elementos. No obstante, con excepción de la renegociación efectuada en el caso de la India a que ya se ha hecho referencia, al parecer todas las operaciones de esa índole pueden clasificarse en una de las dos categorías que se indican a continuación.

En algunos casos, la característica más importante ha sido la acumulación indebida de deudas a corto plazo con el fin de evitar las consecuencias del desequilibrio de la balanza de pagos, sin la adopción al mismo tiempo de medidas encaminadas a solucionar los problemas fundamentales, tales como la sobrevaloración de la moneda o el exceso de protección.

En otros casos, parece más adecuado hablar de una crisis en materia de desarrollo. Los países que se encuentran en esa situación han emprendido y financiado con créditos a corto plazo, contraídos sin el control debido, programas de inversión a largo plazo demasiado ambiciosos, que se han ejecutado en forma ineficiente. Por su parte, los proveedores de los países industrializados, debido a las facilidades respecto de la garantía de los créditos de exportación y los seguros a que tienen acceso, no han actuado con la prudencia que de lo contrario hubieran tenido en vista de la evidente deficiencia de la administración en esos países. En última instancia, una importante crisis política ha puesto fin a esa imprevisión, quedando el país agobiado por una deuda enorme e improductiva.

La principal responsabilidad de evitar las crisis de endeudamiento ha de recaer sobre los propios países en desarrollo. En términos generales, la administración satisfactoria de la deuda supone la existencia de una buena política económica, ya que ningún nivel posible de ayuda externa en condiciones concesionales puede evitar que en el futuro se produzcan crisis de endeudamiento si los países receptores no movilizan sus propios recursos en forma eficiente, no los invierten en forma satisfactoria o mantienen un tipo de cambio que desaliente la producción para fines de exportación. En sentido más estricto, la administración satisfactoria de la deuda supone moderación en la contratación de deudas externas, salvo en los casos en que pueda presumirse, sobre una base razonable, que el capital tomado en préstamo dará lugar a una producción que pueda transformarse, directa o indirectamente, en recursos adicionales de divisas en el curso de un período que sea apropiado desde el punto de vista del servicio de la deuda.

Cuando se sigue una política de esa índole, no es inevitable que se produzcan crisis de endeudamiento. El caso de Colombia constituye un ejemplo particularmente instructivo a este respecto. En los últimos años, Colombia ha permitido que su tipo de cambio se deprecie en consonancia con los aumentos de los precios internos, ha ofrecido generosos incentivos a la exportación, ha seguido una activa política encaminada a incrementar sus ingresos tributarios y a orientar los gastos del sector público hacia fines productivos, y ha aplicado una política monetaria eficaz. Al propio tiempo, no ha caído en la tentación de depender en medida excesiva de créditos de proveedores a plazo corto y medio. Gracias a esa actuación, a pesar de que la deuda

pública externa aumentó del 6% del PNB en 1956 al 18% en 1969, la carga del servicio de la deuda ha seguido siendo moderada. La relación entre el servicio de la deuda pública y las exportaciones de bienes y servicios no atribuibles a factores aumentó de alrededor del 5% en 1957 al 12% en 1963, pero con posterioridad a esa fecha descendió paulatinamente hasta llegar al 8% en 1969. La relación entre el servicio de la deuda y el ahorro interno bruto experimentó un incremento aún más pequeño durante ese período.

Pero el ejemplo de Colombia también pone de relieve el papel que pueden desempeñar los acreedores. Aunque ningún volumen de apoyo por parte de los acreedores podía haber evitado que se registrasen crisis de endeudamiento si el propio país hubiera seguido una política inadecuada, la continuada actuación satisfactoria de Colombia hubiera sido difícil desde un punto de vista político —en realidad, tal vez imposible— si el país no hubiera contado con una corriente generosa de capital externo a largo plazo, proveniente principalmente de la Agencia norteamericana para el Desarrollo Internacional del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Al final de 1955, el 54% de la deuda pública externa de Colombia era pagadero en un plazo de cinco años, mientras que al final de 1969 esa proporción había descendido al 25%. La disponibilidad de capital a largo plazo de los organismos crediticios oficiales no es el único factor que explica esa mejora extraordinaria de la estructura de la deuda, como lo pone de manifiesto el hecho de que no se haya registrado un cambio favorable semejante en la estructura de la deuda de otros países que también han tenido acceso a capital externo a largo plazo; no obstante, sin ese capital, la mejora hubiera sido sumamente difícil de lograr.

PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

En la preparación del estudio sobre el endeudamiento externo de los países en desarrollo, el personal del Banco prestó especial atención a la evaluación de las perspectivas a largo plazo para el servicio de la deuda de unos 30 países, a los que en conjunto corresponde el 80% aproximadamente de la deuda externa pendiente de todos los países en desarrollo. Por su propia naturaleza, los análisis de esta índole están plagados de incertidumbre; acontecimientos como un cambio en la situación política, la pérdida de las cosechas debida a la sequía, el descubrimiento de un nuevo yacimiento de minerales u otros de importancia semejante o menor, pueden modificar en medida significativa las perspectivas de un país respecto del servicio de la deuda en muy poco tiempo. Aunque al preparar las proyecciones se tomaron en cuenta los cambios previstos en los precios de exportación, no pudieron tomarse en consideración los posibles efectos de una tasa acelerada de inflación en los mercados mundiales ni tampoco la posibilidad de cambios sustanciales en el comercio exterior y en la política cambiaria. A pesar de lo difícil que es hacer generalizaciones en lo que se refiere a las perspectivas del servicio de la deuda, la muestra mencionada parece indicar que la mayor parte de los países en desarrollo pueden clasificarse en una de las tres categorías que se describen más adelante.

A la primera corresponden la mayoría de los países en desarrollo que, como en el pasado, habrán de estar en condiciones de evitar problemas importantes del servicio de la deuda en un futuro previsible. En algunos casos, ello se debe a que, hasta el presente, esos países han contraído un volumen reducido de endeudamiento externo y tienen acceso a recursos exteriores en términos altamente concesionales (ésta es la situación de muchos países africanos). En otros, la razón es que la deuda, aunque

sustancial, está administrada en forma satisfactoria; en los casos en que no existe una concentración excesiva de los pagos por servicio, hay muchas posibilidades de mejorar la situación mediante el remplazo de una deuda a corto plazo, una vez amortizada, con otra a plazo más largo. En un caso, el de Indonesia, la razón es que el país ya ha recurrido a una refinanciación de su deuda en condiciones muy concesionales, lo que habrá de permitirle evitar los problemas del servicio de la deuda en el futuro. En conjunto, los países de esta categoría representaban casi la mitad de la deuda de los países en desarrollo al final de 1969.

La segunda categoría sólo incluye un número muy reducido de países, pero a ellos corresponde alrededor de una quinta parte de la deuda total de los países en desarrollo. Básicamente, se trata de países que necesitarán, para impulsar su desarrollo, cantidades considerables de ayuda externa durante mucho tiempo, ya sea como consecuencia de su extrema pobreza o de que, a causa de la administración ineficaz de sus recursos internos o de su deuda externa en el pasado, ya enfrentan graves dificultades en relación con el servicio de la deuda. Esos países necesitarán grandes cantidades de ayuda externa en condiciones concesionales y, al mismo tiempo, tendrán que seguir una política muy satisfactoria para evitar que les resulte necesario proceder a la renegociación de su deuda. En los casos en que sea inevitable tal renegociación, es probable que también se necesite ayuda a largo plazo en condiciones altamente concesionales para aliviar la carga de la deuda.

La tercera categoría comprende unos 12 países que representan alrededor de una tercera parte de la deuda total de las naciones en desarrollo. En su mayor parte, se trata de países que tienen un PNB *per capita* relativamente elevado o que aumenta a un ritmo rápido, y en que hay buenas posibilidades para las exportaciones. A largo plazo, esos países tienen perspectivas de lograr una tasa bastante elevada de crecimiento económico sin que ello dé lugar a problemas de endeudamiento o a la dependencia en la ayuda en condiciones concesionales, siempre que sigan una política económica satisfactoria y administren su deuda en forma adecuada.

Otra característica común de estos países es que sus pagos por servicio de la deuda evidentemente constituyen una obligación importante respecto de sus ingresos anuales de divisas, y es probable que persista esa situación a plazo medio. En la mayor parte de esos países, existe también una fuerte concentración de deudas con plazos de vencimiento cortos, por lo que pueden experimentar deficiencias inesperadas en la disponibilidad de divisas o aumentos súbitos en las importaciones. Por esta razón, han de prestar especial atención a su deuda externa al formular su política económica.

Esto no quiere decir que sea probable que esos países tengan dificultades respecto del servicio de su deuda. En realidad, es muy posible que la mayoría no tropiecen con dificultades de esa índole. Pero aun si las tuvieran, es probable que sean de carácter temporal y se relacionen sólo con una parte de su deuda total. En algunos casos, puede ocurrir que lo único que se necesite sea realizar negociaciones bilaterales para refinanciar o reajustar el calendario de los pagos por servicio.

Debido a que, básicamente, sus perspectivas son positivas, y a la proporción relativamente elevada de su deuda externa que es pagadera en un futuro inmediato, las medidas para el alivio de la carga de la deuda, de ser necesarias, podrían orientarse principalmente hacia el objetivo de eliminar la excesiva concentración de los pagos por servicio, prorrogándolos para una fecha futura.