



# ABC de la DEUDA

# ABC de la DEUDA

# **ABC de la deuda**

## **Editado por:**

© Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd, 2021

Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima – Perú

Teléfono: (51)(1)711-1914

latindadd@latindadd.org

www.latindadd.org

**Coordinación** - Patricia Miranda

**Coordinación General Latindadd** – Carlos Bedoya

**Elaboración** - Mario Valencia

**Comentarios y aportes** - Verónica Serafini, James Mencías

**Diseño y diagramación** - Félix Álvarez

**Este documento fue elaborado con el apoyo de OPEN SOCIETY FOUNDATIONS**

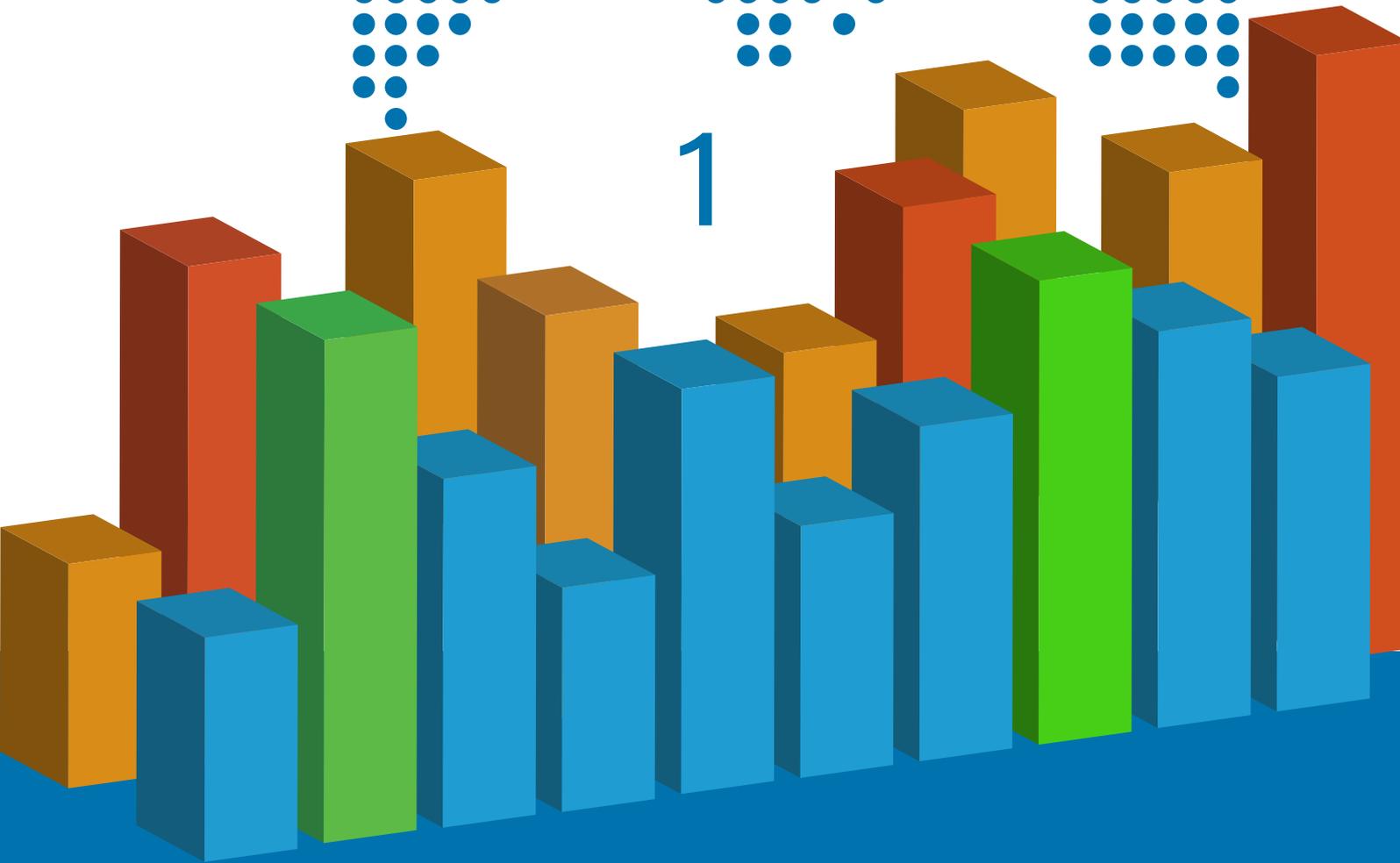


# ÍNDICE

# ÍNDICE

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>9</b>
2.1	¿Qué es la deuda?	10
2.2	Actores y elementos de la deuda	10
2.2.1	Deudor	10
2.2.2	Acreedor	10
2.2.3	Intereses	10
2.2.4	Plazos	10
2.2.5	Renegociación de la deuda	11
2.2.6	Moratoria de la deuda/suspensión de deuda	11
2.2.7	Condonación de la deuda	11
2.2.8	Reestructuración de la deuda	11
2.2.9	Cesación de pagos	12
2.2.10	Anulación de la deuda	12
2.3	¿Por qué se endeudan los países?	12
2.4	Tipos de acreedores.	12
2.4.1	Multilaterales.	13
2.4.2	Bilaterales.	13
2.4.3	Acreedores Privados.	13
2.5	Tipos de deuda.	13
2.5.1	Deuda externa.	13
2.5.2	Deuda interna.	13
2.5.3	Deuda ilegítima.	14
2.6	Tipos de prestatario (deudor).	14
2.6.1	Deuda pública.	14
2.6.2	Deuda privada.	14

<b>3</b>	<b>MARCO TÉCNICO</b>	<b>15</b>
3.1	Sostenibilidad	18
3.2	Indicadores de deuda.	18
3.2.1	Deuda / PIB.	18
	Saldo Deuda Producto Interno Bruto	18
3.2.2	Deuda / Exportaciones.	18
	Saldo Deuda Exportaciones	18
3.2.3	Deuda / Ingresos Tributarios.	18
	Saldo Deuda Ingresos Tributarios	18
3.2.4	Servicio de la Deuda / Ingresos Tributarios	19
	Servicio Deuda Ingresos Tributarios	19
3.2.5	Servicio de la deuda / Exportaciones	19
	Servicio Deuda Exportaciones	19
3.2.6	RI / Deuda	19
	Reservas Internacionales Saldo Deuda	19
3.2.7	Intereses/PIB.	19
	InteresesProducto Interno Bruto	19
3.3	Condicionalidad y condiciones de la deuda.	19
3.4	Gestión de deuda	21
<b>4</b>	<b>CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA</b>	<b>25</b>
4.1	¿El problema es la deuda o es la condicionalidad y el destino de estos recursos?	26
4.2	Deuda y el Covid-19. Efecto sobre las expectativas.	30
4.3	Deuda y América Latina (contexto de la deuda en América latina)	34
4.4	Condicionalidades del FMI y sus consecuencias	44
<b>5</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>48</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>50</b>



# INTRODUCCIÓN

# 1 INTRODUCCIÓN

**El presente documento busca familiarizar al lector con el tema de la deuda pública en los países de América Latina**, brindando un primer acercamiento a conceptos técnicos y de análisis. También, busca presentar cómo ha sido el proceso de la deuda en toda América Latina, sumado a algunas recomendaciones y críticas al sistema actual y a la visión que se maneja por las organizaciones internacionales encargadas de supervisar y asesorar en temas de deuda como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En las dos primeras secciones se abordará la parte conceptual y teórica de la deuda, por lo que se explicará en qué consiste y se definirán palabras claves para poder comprender de mejor manera el contexto y el tema abordado. Seguido de esto, se explicará un poco más los conceptos más técnicos de la deuda y que permitirán dar un mejor entendimiento de la deuda, de cómo analizarla y qué herramientas se pueden usar para manejarla de mejor manera.

Por último, se dará un contexto de la deuda en la región y se revisará cómo ha sido el papel de la deuda en América Latina, qué destino se les ha dado a los recursos otorgados por la deuda, qué consecuencias ha tenido el uso de la misma y algunas críticas y recomendaciones al uso que se le ha dado a los recursos y a las sugerencias que brindan estos organismos internacionales al manejo de la deuda.



2



# MARCO CONCEPTUAL

## 2 MARCO CONCEPTUAL

### 2.1 ¿Qué es la deuda?

La deuda es el acceso a los recursos del futuro en el presente y el precio que se paga para poder acceder a estos recursos es la tasa de interés, es decir, cuando un agente del funcionamiento de una economía tiene la necesidad de conseguir dinero con el que no cuenta en el momento, tiene que recurrir a una fuente externa para que se lo preste, pero se lo prestará con la condición de que se los devuelva en el periodo de tiempo acordado más un plus por prestar el dinero - la tasa de interés- y este préstamo puede ser bajo la moneda local o con una moneda extranjera.

Ya sea un gobierno o un agente del sector privado de la economía, posee dos principales tipos de fuentes para obtener sus préstamos, y estos pueden ser compromisos adquiridos interna o externamente.

### 2.2 Actores y elementos de la deuda

#### 2.2.1 Deudor

El deudor es aquel agente que contrae la deuda, es decir, aquel que pide prestado el dinero y tiene que devolverlo.

#### 2.2.2 Acreedor

El acreedor es el agente que otorga el préstamo, es decir, el que presta el dinero al deudor.

#### 2.2.3 Intereses

Usualmente cuando un dinero es prestado, se debe pagar un monto mayor al monto inicial. Este excedente es capturado por una tasa de interés anual que se expresa, por lo general, como un porcentaje de la cantidad total de dinero que se prestó y es lo que se debe pagar cada año durante el vencimiento de la deuda. Por ejemplo, si un gobierno pide un préstamo por \$100 millones de dólares, con una tasa de interés del 2%, deberá pagar \$2 millones de dólares cada año por motivo de intereses, además del valor que paga por



la amortización del capital, el cual depende del número de años en los que se tiene que pagar la deuda.

#### **2.2.4 Plazos**

Cuando se genera una obligación de pago, lo primero que se establece es el periodo de tiempo o plazo en el cual se deberá pagar la deuda. Este plazo se empieza a tomar en cuenta desde que se realiza el primer desembolso del dinero prestado, y puede ser de semanas, meses o años.

#### **2.2.5 Renegociación de la deuda**

Diversos factores pueden generar una necesidad de renegociar la deuda por las dificultades en cumplir con los cronogramas de pago, como los cambios en las tasas de interés (crisis de deuda de la década de los 80), reducción significativa de ingresos fiscales, alta apreciación de la moneda en la que el préstamo se emitió, incrementos repentinos en los gastos por sucesos excepcionales (ej. desastres naturales), crisis de la balanza de pagos, recesión económica, u otras crisis como la crisis sanitaria de la Covid-19.

Se han dado una serie de mecanismos y experiencia de renegociación de deuda, que se mencionan a continuación:

#### **2.2.6 Moratoria de la deuda / suspensión de deuda**

Se refiere a cuando el prestatario retiene los pagos que debe del crédito, tanto de capital como de intereses. Este mecanismo se puede hacer a través de una negociación con el acreedor o de manera unilateral y decidir no pagar, y generalmente se renegocia el servicio no pagado para el futuro. El fin principal de recurrir a este mecanismo es poder destinar a otros usos los recursos que irían a saldar la deuda.

#### **2.2.7 Condonación de la deuda**

Es la reducción de las deudas o valores pendientes en su totalidad, es decir que se perdona una parte o toda la deuda y ya no se debe pagar, esto sucede gracias a que el acreedor decide exonerar al deudor de su deuda.

## **2.2.8 Reestructuración de la deuda**

Cuando un agente es incapaz de saldar la deuda contraída, se puede realizar una reestructuración de la misma, esto conlleva a que entre ambas partes se establezcan nuevamente las condiciones de la deuda, implementando una tasa de interés diferente a la que se estaba manejando, una modificación en el plazo o en la frecuencia de pagos, instaurar un periodo de gracia, etc.

Junto a la reestructuración de la deuda aparece la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI), que busca reexaminar la estructura y el funcionamiento de las instituciones financieras internacionales para poder lograr una estabilidad financiera en el mundo.

## **2.2.9 Cesación de pagos**

Se refiere a cuando el prestatario se declara en “quiebra” y deja de pagar sus compromisos por una incapacidad de pagar el servicio de la deuda, tanto de capital como de intereses y cumplir con los próximos vencimientos.

## **2.2.10 Anulación de la deuda**

La anulación de la deuda es igual a la cancelación de la deuda, es decir que no se paga la deuda contraída. Esta idea es promovida por organizaciones como la Auditoría Civil de la Deuda en Brasil para luchar contra la cantidad de deuda ilegítima que posee el país, como el caso de los más de cinco mil millones de reales de deuda interna o los ciento cincuenta mil millones de dólares de deuda externa de los cuales se desconocen los acreedores<sup>1</sup>.

## **2.3 ¿Por qué se endeudan los países?**

Los países se endeudan porque sus ingresos son insuficientes para cubrir sus gastos corrientes, es decir, sus ingresos fiscales son menores a las necesidades de gasto social, corriente y de inversión. Además, sus ingresos externos, como las exportaciones, no alcanzan a complementar este déficit entre los ingresos y el gasto, por lo que se ven obligados a solicitar préstamos para poder cubrir esta brecha.

---

1. Ver (Fattorelli, Auditoría de la Deuda Brasileña: 30 Años de Incumplimiento de la Constitución Federal, 2019)



Sin embargo, no todos los países se endeudan por este motivo. Existen algunos países que aun manteniendo un superávit -unos ingresos superiores a sus gastos- deciden endeudarse para poder realizar financiación en inversión, dado que con los ingresos que poseen no serían suficientes para pagar esta inversión. También pueden hacerlo si los costos de la deuda son menores que el costo de cobrar más impuestos, por ejemplo. Los impuestos se cobran sobre la rentabilidad de empresas y personas, que pueden ser más caros que la deuda porque es el resultado de la productividad. Después de la crisis de 2008 las tasas de interés son muy bajas en general, así que un análisis financiero podría determinar que la deuda es más barata que los impuestos.

## **2.4 Tipos de acreedores**

Después de conocer los diferentes tipos de deuda que se puede adquirir, es importante saber a qué agentes se puede solicitar estos préstamos. De esta forma se puede identificar en qué tipo de deuda se clasifican esas obligaciones.

### **2.4.1 Multilaterales**

Son instituciones formadas a partir de unos pocos o varios gobiernos, como son las grandes instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), organizaciones de desarrollo regional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y acreedores establecidos por un grupo particular de países, como el Fondo para Desarrollo Internacional de la OPEC. Cualquier deuda adquirida con una institución multilateral es considerada deuda externa.

### **2.4.2 Bilaterales**

Son deudas adquiridas con otros gobiernos y, al igual que la deuda con los organismos multilaterales, se incluyen en la deuda externa adquirida con un agente externo al país.

### **2.4.3 Acreedores Privados**

Esta es la deuda que un país adquiere con el sector privado, como bancos comerciales, empresas, inversionistas. La principal forma de generar este tipo de deuda es mediante la

emisión de bonos, estableciendo un préstamo entre una compañía y el gobierno, donde establecen en qué periodo de tiempo será pagado ese bono con intereses.

#### **2.4.4 Bonos**

Son un instrumento de deuda que puede emitir una empresa o los gobiernos, posee una tasa de interés fija conocida como cupón y representa una de las principales fuentes de financiamiento de estos agentes.

### **2.5 Tipos de deuda**

Al entender qué es la deuda y el motivo que lleva a adquirir una, es importante conocer otros factores y como, desde sus características, existen diferentes tipos de deuda.

#### **2.5.1 Deuda externa**

La deuda externa se refiere al monto de dinero que se debe, y que implica un compromiso de pago, entre una persona o institución residente del país y una persona o institución no residente del país. Un ejemplo sería si el gobierno mexicano le debiera dinero al banco británico.

#### **2.5.2 Deuda interna**

La deuda interna se refiere a la cantidad de dinero que se debe, y que implica un compromiso de pago por alguna persona o institución nacional hacia otra persona o institución de la misma nación. Un ejemplo sería si el gobierno salvadoreño le debiera dinero a una administradora de fondos de pensiones.

#### **2.5.3 Deuda ilegítima<sup>2</sup>**

Es aquella deuda en la que no se puede exigir reembolso porque las condiciones del préstamo pueden estar en contra de la ley, ya sea por las condiciones injustas o debido a que los recursos del préstamo no sean utilizados para beneficio de la población, sino que, por el contrario, afecten a los intereses del ciudadano.

---

2. La definición de Jeff King "Deudas odiosas son aquellas contraídas contra los intereses de la población de un país y con el completo conocimiento del acreedor."



## 2.6 Tipos de prestatario (deudor)

### 2.6.1 Deuda pública

Cuando el gobierno es el prestatario de la deuda, corresponde a la deuda pública.

#### Deuda del sector público

*Deuda Externa Pública*

*Deuda Pública* = +

*Deuda Interna Pública*

### 2.6.2 Deuda privada

Cuando otro agente (empresas u otros prestatarios del sector privado) que no está cobijado bajo el cuerpo gubernamental, adquiere una deuda con otro agente nacional o internacional, se clasifica como deuda del sector privado.

#### Deuda del sector privado

*Deuda Externa Privada*

*Deuda Privada* = +

*Deuda Interna Privada*



3



# MARCO TÉCNICO



## 3 MARCO TÉCNICO

### 3.1 Sostenibilidad

La deuda puede tener un efecto positivo sobre economías en crecimiento, debido a que pueden permitir tener una mayor tasa de ahorro interno y financiar la inversión. Sin embargo, el exceso de deuda y el peso de las condiciones financieras pueden llegar a ser tan grandes que un país no pueda atender los compromisos de esta y se vuelva insostenible.

La insostenibilidad de la deuda es aquella cuyo monto y pago que poseen un valor muy alto y difícil para saldar, siendo superior al ingreso de la economía. De esta forma, el país no tiene forma de cumplir y pagar la deuda.

La sostenibilidad se vuelve un aspecto fundamental a la hora de analizar la deuda, ya que permite seguir el comportamiento de la deuda en cada país y poder tomar medidas a tiempo para poder asegurar un buen desempeño de la deuda sobre la economía. Ahora bien, para poder saber cuándo una deuda es sostenible y cuándo pasa a ser insostenible, es importante entender dos conceptos: solvencia y liquidez.

#### **Solvencia**

La solvencia se puede entender como la capacidad de un país para cumplir con toda la trayectoria del cronograma de pago de sus deudas, lo cual depende de la estructura del endeudamiento y de proyecciones viables en el mediano y largo plazo que reflejen esta capacidad. Un claro ejemplo es que el pago de intereses no sea superior a los ingresos netos del país.

#### **Liquidez**

La liquidez puede verse como la capacidad de pago del país para cumplir con los vencimientos en el corto plazo. Estos problemas de liquidez empiezan a existir cuando hay una escasez de activos líquidos que impide el cumplimiento de las obligaciones

externas. Esto suele producirse por una disminución de los ingresos por exportaciones, de la recaudación tributaria, aumentos en las tasas de interés o por la composición de la deuda.

## **Enfoques sobre el Concepto de Sostenibilidad de Deuda**

### ***Enfoque del FMI<sup>3</sup>:***

La deuda de un país es considerada sostenible si el gobierno tiene la capacidad de pagar sus obligaciones actuales y futuras sin asistencia financiera excepcional o sin incurrir en cesación de pagos.

La última revisión del FMI<sup>4</sup> para países que emiten bonos considera además: en términos generales, la deuda pública puede ser considerada sostenible cuando el balance primario requerido para al menos estabilizar la deuda bajo escenarios base y escenarios realistas de shock, es económica y políticamente viable, de manera que el nivel de deuda es consistente con un riesgo bajo de roll-over aceptable, y preservando el crecimiento potencial en un nivel satisfactorio.

### ***Enfoque de Latindadd<sup>5</sup>:***

La deuda de un país es sostenible cuando el pago del servicio de la deuda no genera una reducción de la inversión social y prioriza el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para este efecto, se necesita calcular la capacidad de pago de deuda de un país después de haber destinado los recursos necesarios a la inversión social y sus gastos de mantenimiento, así como una cuantificación del financiamiento requerido.

En el contexto de crisis actual, las necesidades de financiamiento para la crisis sanitaria deben ser una prioridad en las evaluaciones de sostenibilidad de deuda. Así como la deuda pendiente con las mujeres, ya que persisten las brechas de género y con la pandemia se corre el riesgo de retroceso en los avances logrados.

3. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/what-is-debt-sustainability-basics.htm#:~:text=When%20debt%20is%20sustainable&text=A%20country's%20public%20debt%20is,assistance%20or%20going%20into%20default>.

4. IMF POLICY PAPER, REVIEW OF THE DEBT SUSTAINABILITY FRAMEWORK FOR MARKET ACCESS COUNTRIES

5. Latindadd ha ido planteando conceptos en sus documentos de deuda: "Otra Vez la Deuda", 2016 y "El Retorno de la Deuda", 2018.



Para poder comprender de una mejor manera el comportamiento de la deuda y estos posibles problemas de insostenibilidad, sería óptimo poder tener unos parámetros que ayuden a identificar estos problemas, que afectan directamente la deuda social. Los parámetros más utilizados son los del FMI, pero priorizan el análisis de la capacidad de pago de la deuda y no la insostenibilidad social que pueda provocar el endeudamiento.

## 3.2 Indicadores de deuda

Al cumplir un papel tan importante para los gobiernos y la economía de un país, es fundamental tener la capacidad de saber cómo va y cómo se comporta la deuda de un país. Por este motivo existen varios indicadores que permiten cumplir este papel y entender de mejor manera la importancia que tiene la deuda en cada país.

### INDICADORES DE SOLVENCIA

#### 3.2.1 Deuda / PIB

*Saldo Deuda*

---

*Producto Interno Bruto*

Esta es la relación entre la deuda externa pendiente a final del año y el PIB anual de ese mismo año. Este índice es el más utilizado para analizar la deuda, permite ver la capacidad de saldar la deuda con los recursos de la producción de la economía, midiendo la solvencia del país. Sin embargo, este indicador puede presentar algunos problemas ya que puede estar sobrevaluado o subvaluado debido al tipo de cambio real que presente la economía en ese momento. Por ejemplo, si la tasa de cambio favorece las exportaciones distorsionando el valor del PIB y haría que el índice disminuyera.

#### 3.2.2 Deuda / Exportaciones

*Saldo Deuda*

---

*Exportaciones*

Esta relación nos muestra el nivel de deuda con respecto a la cantidad de bienes y servicios vendidos al exterior, lo que nos permite, por un lado, ver cómo avanza la deuda con respecto a uno de los principales ingresos de la economía, y por otro, ver posibles dificultades de pago en caso de que el ingreso de divisas no sea muy alto y se mantenga en bajos niveles, mientras la deuda sube.

### **3.2.3 Deuda / Ingresos Tributarios**

*Saldo Deuda*

---

*Ingresos Tributarios*

Esta relación entre el nivel de deuda y el recaudo tributario nos sirve como un indicador de sostenibilidad de la deuda en aquellos países que tienen una gran carga fiscal para poder saldar la deuda o una baja presión tributaria sobre el conjunto de la economía. Un indicador muy importante, porque este movimiento del ingreso interno no se ve reflejado en el indicador del PIB, ni el de las exportaciones.

## **INDICADORES DE LIQUIDEZ**

### **3.2.4 Servicio de la Deuda / Ingresos Tributarios**

*Servicio Deuda*

---

*Ingresos Tributarios*

Este coeficiente nos permite ver la capacidad de pago de un país del servicio de la deuda (la suma de intereses y capital) con los recursos internos.

### **3.2.5 Servicio de la deuda / Exportaciones**

*Servicio Deuda*

---

*Exportaciones*



Este indicador muestra la proporción de ingresos obtenidos del exterior necesarios para poder saldar el servicio de la deuda, relacionada principalmente con la deuda externa.

### 3.2.6 RI / Deuda.

*Reservas Internacionales*

---

*Saldo Deuda*

Esta relación de reservas internacionales-deuda externa, mide el número de veces que la deuda supera la cantidad de divisas que posee la economía, lo que significa la cantidad de veces que sería necesario acumular esa cantidad de divisas para poder saldar la deuda.

### 3.2.7 Intereses / PIB

*Intereses*

---

*Producto Interno Bruto*

Mide la carga de los intereses o qué tan pesada resulta para la economía del país.

## 3.3 Condicionalidad y condiciones de la deuda

La sostenibilidad de la deuda y sus riesgos dependen en gran medida de las condiciones y condicionalidades que son parte del contrato de crédito.

### Condiciones financieras

Las condiciones son aquellas que se refieren a las características de la deuda. Siendo el plazo que va a tener la deuda, la tasa de interés que va a tener, el periodo de gracia de la deuda<sup>6</sup>, y en algunos casos el cobro de otras comisiones.

### Las condicionalidades

Cuando se realiza un préstamo, algunos acreedores solo prestan el dinero bajo ciertas condiciones con las que debe cumplir el deudor. Estas condiciones pueden ser establecidas

---

6. En el periodo de gracia solo se pagan los intereses, es decir, no se abona el saldo a capital.

por cualquier tipo de acreedor, ya sea privado como una empresa o un organismo multilateral como el FMI.

El ejemplo más claro es el del FMI, en donde ellos establecen ciertas condiciones al país en términos de política económica para que el crédito sea enfocado a solucionar el problema que provocó la solicitud del mismo y a su vez saldar la misma deuda. Otro ejemplo, es el de alguna entidad privada que le presta el dinero al sector público, bajo la condición de que se privaticen algunas empresas públicas o se produzcan políticas que favorezcan la inversión extranjera para esos sectores. En el caso de préstamos bilaterales, existen créditos atados a condicionalidades que obligan al país a comprar bienes y servicios del prestamista, como los créditos otorgados por China o España en su momento.

En el pasado, el cumplimiento de estas condicionalidades también implicó fuertes ajustes en la inversión social, afectando desproporcionadamente a las mujeres. Por eso es importante analizar la deuda desde un enfoque de género.

## **Condiciones concesionales**

La concesionalidad es cuando se contemplan amplios plazos de pago, menores tasas de interés y un periodo de gracia en la deuda. Esto significa que la diferencia entre el valor nominal y el valor presente neto del servicio del préstamo debe ser mayor a cero<sup>7</sup>. Para el caso de la ayuda oficial al Desarrollo es concesional cuando es superior a 25% (Araúz & Miranda, 2020).

Este tipo de condiciones son aquellas que se le aplican al crédito para aliviar su carga, son unas condiciones que permiten que la deuda sea más liviana al instaurarle una tasa de interés menor a la que normalmente se manejaría, unos plazos mayores para el pago del capital, junto a unos periodos de gracia más amplios. No todos los créditos concesionales aplican todas estas medidas, algunos solo usan unas de ellas o simplemente instauran unas frecuencias de pago y periodos de vencimientos más favorables para el prestatario o la condonación de un porcentaje de la deuda.

Un ejemplo de este tipo de créditos concesionales es el del Banco Mundial, el cual prestaba

---

7. <https://ida.worldbank.org/debt/grant-element-calculations>



el crédito con una tasa de interés del 1%, a un periodo de 40 años para pagar el capital y un periodo de gracia de 10 años, donde solo se pagan los intereses. Sin embargo, como la mayoría de los países de América Latina son clasificados como de ingreso medio, ya no tienen acceso a este tipo de créditos concesionales por parte de los acreedores. Actualmente, solo los países AIF (Asociación Internacional de Fomento, IDA por sus siglas en inglés) pueden recurrir a este tipo de financiamiento concesional, que en la región son Haití, Honduras y Nicaragua.

### **3.4 Gestión de deuda Administración de la deuda**

Administración de la deuda: está a cargo generalmente del Ministerio de Economía y Finanzas Dirección/unidad de Crédito Público, o Banco Central

El proceso interno en un país en el marco de la gestión de deuda contempla el siguiente proceso:

- 1.** Plan Nacional de Desarrollo con priorización de las necesidades del país, de forma participativa con la sociedad civil, incluyendo consultas previas y evaluaciones de impacto correspondientes.
- 2.** Identificación de necesidades de financiamiento: para financiar prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y Agenda 2030 según las prioridades de cada país.
- 3.** Elaboración de una estrategia de financiamiento externo e interno, con un análisis de sostenibilidad de deuda proyectado con un escenario realista que permita evaluar la capacidad de pago sin afectar la inversión social, y con escenarios que incorporen distintos riesgos para plantear medidas de prevención.
- 4.** Negociación del financiamiento externo: montos, condiciones financieras, cronograma de desembolsos, pagos.
- 5.** Contratación del crédito, con los procesos de aprobación correspondientes por la instancia legislativa, con una información completa a los parlamentarios.
- 6.** Uso de los recursos: Asignación de recursos a entidades ejecutoras de los programas/

proyectos priorizados, uso de los desembolsos para una canalización objetiva

**7.** Servicio de la deuda: Incorporar el cronograma de pagos de amortización e intereses en los presupuestos

**8.** Monitoreo y Evaluación: Del uso eficaz de los recursos, con responsabilidad y con impactos en beneficio de la población.

Sin embargo, algunos países cuentan con unos procesos adicionales, como el caso de Ecuador que, además, necesita de la aprobación de la Asamblea Nacional para poder hacerse efectivo el crédito.

### **Transparencia y participación social**

La transparencia toma un papel fundamental en la deuda, a la hora de la contratación, las condiciones derivadas de la misma y el uso de los recursos. La deuda debe servir como fuente de crecimiento económico, inversión en competitividad y bienestar social, no para generar problemas más problemas derivados del servicio de la misma.

Se debe conocer las razones para contratar la deuda y sus condiciones en términos de periodo de pago, costo y qué acuerdos se hacen para realizar el desembolso. Los países deben publicar su situación económica y financiera, revelar la situación de su deuda mostrando el nivel y la composición. Además, sus cuentas externas, el calendario del pago de amortizaciones, o cualquier detalle implícito o explícito de las garantías soberanas, entre otros.<sup>8</sup>

Por otro lado, la responsabilidad no solo recae en el prestatario, los prestamistas también deben asumir su rol y realizar el préstamo con transparencia, siendo un crédito realista, tomando en cuenta las condiciones financieras reales del posible deudor, a su vez debe de actuar siempre con buena fe y con un espíritu cooperativo para alcanzar un arreglo consensual para las obligaciones .

---

8. UNCTAD, 2012



## Co-responsabilidad

Diversos comportamientos de los acreedores o deudores resultan en insolvencia soberana, lo que termina afectando negativamente a ambas partes de la deuda, motivo por el cual no se deben permitir ciertos comportamientos por parte de ambas partes y que de esta forma se minimicen las posibilidades de caer en una insolvencia soberana. Por esta razón a la hora de realizar prestamos soberanos es necesario que se le otorgue responsabilidad tanto a los prestatarios como a los prestamistas para poder prevenir situaciones de deuda insostenible.

Por este motivo la UNCTAD ha tomado la iniciativa de generar un consenso frente a unos principios internacionales para poder prevenir este tipo de financiamiento irresponsable que puede resultar con grandes perjuicios para las dos partes y empezar a manejar el “endeudamiento responsable” (UNCTAD, 2012). A su vez EURODAD también se ha manifestado frente a la importancia de tener un endeudamiento responsable y hacer frente a los grandes problemas de endeudamiento de los países pobres o en vía de desarrollo (EURODAD, 2008).

## Auditoría de la deuda

En Ecuador<sup>9</sup>, gracias al proceso de auditoría, se pudo demostrar que la deuda bilateral contraída entre Ecuador y España era ilegítima. Organizaciones sociales españolas se manifestaron en contra de esta deuda, incitando al gobierno ecuatoriano a mantener suspendida el pago de la deuda con España, y a la vez exigiéndole al gobierno español que cancelara de una vez la deuda.

En Brasil<sup>10</sup>, la corrupción llegó hasta el Banco Central de este país y se realizó la propuesta PLP 19/2019, en donde se le otorga total independencia y los directores de este organismo serán intocables. Tienen poder no solo sobre la política monetaria del país, sino sobre la estabilidad y eficiencia del sistema financiero, en su beneficio y en contra del bienestar social de su población. Este órgano es un ejemplo de la necesidad de vigilancia y auditoría ciudadana.

9. <http://www.observatoridesc.org/es/node/4257#:~:text=La%20Auditoría%20de%20la%20Deuda,con%20España%20y%20otros%20acreedores.&text=“La%20auditoría%20de%20deuda%20externa,español%20está%20reclamando%20al%20ecuatoriano.>

10. <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/plp-19-2019-da-cheque-em-branco-para-banqueiros-por-maria-lucia-fattorelli/>

## **Movimiento social global contra la deuda**

Los gobiernos aprovechan la falta de transparencia sobre la deuda para poder conseguir créditos que beneficien sus incentivos privados por encima del bienestar social, lo que ha generado un descontento.

La sociedad civil debe tomar un rol más activo, por lo que se han formado varias auditorías ciudadanas sobre la deuda como el caso de Brasil, Ecuador o Argentina.

Se han organizado redes a nivel internacional como el Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM), que promueven esta abolición de deudas ilegítimas e incentivan la formación de las auditorías ciudadanas (Fattorelli, Auditoría Ciudadana de la Deuda Pública Experiencias y Métodos, 2013).

### **Cambio climático y la deuda<sup>11</sup>**

El cambio climático ha ganado relevancia en la agenda global, incluso a la hora de hablar sobre deuda. Niveles insostenibles de deuda generan un menor espacio fiscal para la lucha contra el cambio climático y enfrentar los daños de una posible catástrofe ambiental en el futuro. Los países afectados por estas catástrofes pueden deteriorar significativamente la sostenibilidad de la deuda, siendo un hecho reconocido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (EURODAD, 2020).

---

11. Mayor información revisar el documento de EURODAD



4

CONTEXTO  
ECONÓMICO  
Y POLÍTICO  
DE LA DEUDA EN  
AMÉRICA LATINA

## 4 CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA

### 4.1 ¿El problema es la deuda o es la condicionalidad y el destino de estos recursos?

Cada gobierno define sus prioridades y proyectos económicos y sociales en los que va a invertir estos recursos, según las necesidades y los principales problemas que esté enfrentando. Por lo que no existe una respuesta única para el destino de los recursos de la deuda.

Dentro de los diferentes destinos deberían estar:

- Invertir en infraestructura o maquinaria y de esta forma reducir costos para las empresas y ser más competitivos.
- Reconstruir el territorio por desastres naturales.
- Compensar recursos por mala gestión de recursos internos.
- Invertir en desarrollo de capital humano.
- Financiar políticas de Desarrollo económico y mejora en la calidad de vida.

Por otro lado, no siempre depende enteramente del gobierno decidir el destino de los recursos de la deuda, debido a que algunos préstamos incluyen las condicionalidades que les imponga el acreedor de la deuda. Es importante tener en cuenta que en algunos países de América Latina el sector privado interno es el principal acreedor, lo que crea el riesgo de que estos préstamos sean orientados al beneficio de ciertos sectores o proyectos económicos. Cuando ocurre de esta forma, los préstamos poco promueven o mejoran el desarrollo de la industria nacional, la productividad y la competitividad de los sectores en términos generales.

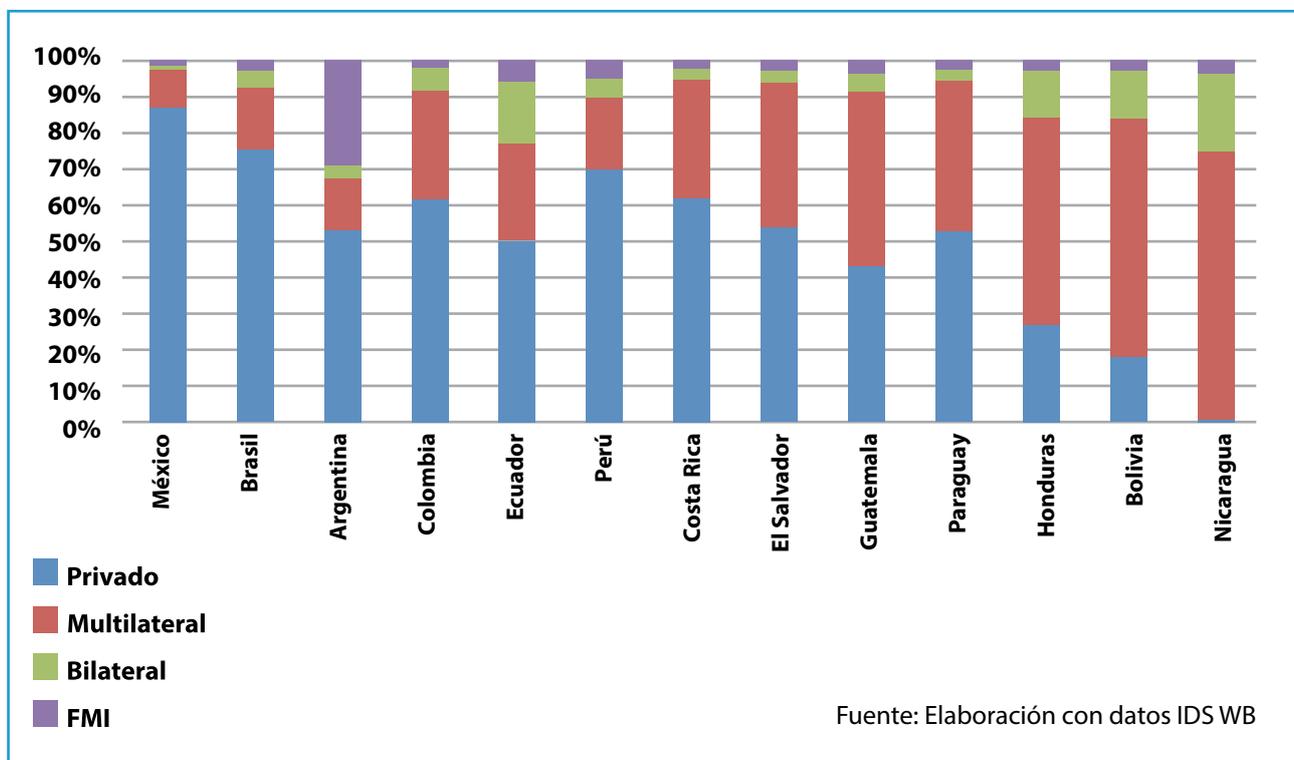


A su vez, las condicionalidades impuestas por los diferentes organismos multilaterales, que resultan ser los segundos principales acreedores, explotan la desigualdad en la región. Promueven unas políticas macroeconómicas, industriales y fiscales, que solo buscan que el país pueda pagar el valor de la deuda y que desembocan en una constante dependencia a la deuda. Esto es así porque no se invierte en el desarrollo de la industria, manteniendo la economía dependiente del sector extractivo, con poca inversión en capital humano que mejore la competitividad o un mínimo de inversión social que aumente la calidad de vida de la población.

### GRÁFICO 1

#### DEUDA EXTERNA PÚBLICA POR ACREEDOR 2019

(Como porcentaje de la deuda externa total)

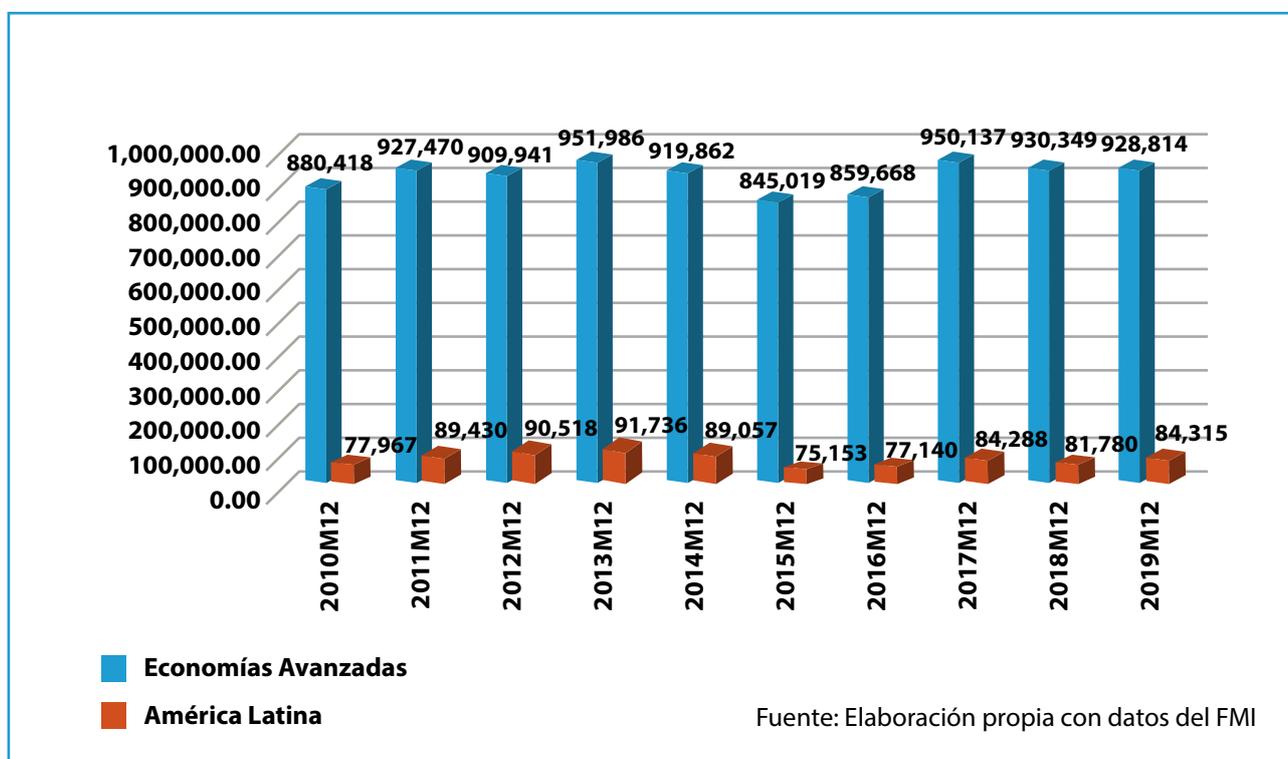


La recurrente mala asignación de los recursos tanto de los ingresos tributarios como de los de deuda sin condicionalidad, han sentenciado a la región a ser la más desigual. Las condicionalidades de los acreedores junto con sistemas productivos dependientes del sector primario y bajo peso en el comercio internacional provocado por la volatilidad de los precios, traen una menor cantidad de ingresos para los países más dependientes de este sector y una mínima generación de valor agregado en las industrias.

## GRÁFICO 2

### EXPORTACIONES A NIVEL MUNDIAL

(Valor en millones de dólares)





Esta estructura que coloca como prioridad al sector extractivo, provoca un bajo nivel de competitividad que no premia ni permite innovación y desarrollo de las empresas. Al dejar los beneficios y la inversión principalmente en las empresas de este sector, merma el capital humano y genera poco empleo directo, lo que provoca un estancamiento y una baja productividad en las empresas. La falta de inversión en infraestructura o maquinaria impide una mejora de la productividad de las empresas e imposibilita una mejor conexión intersectorial de la economía.

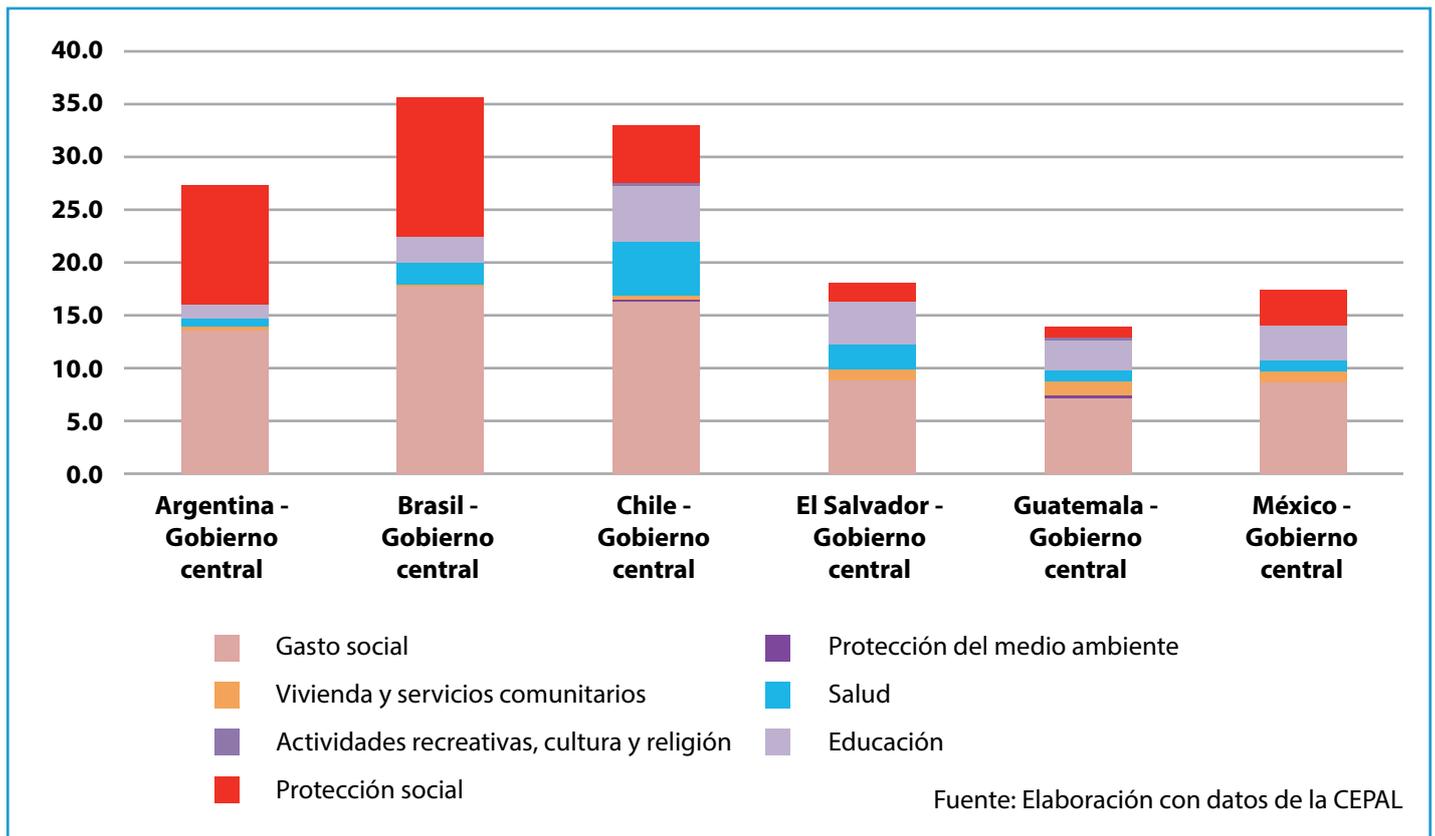
Al final, estas condiciones hacen que los países se concentren excesivamente en indicadores macroeconómicos como la inflación, capacidad de pago de la deuda, la austeridad fiscal, para poder seguir adquiriendo deuda con estos diferentes organismos. Al hacer esto, descartan otros indicadores más pertinentes y que verdaderamente reflejan la realidad de la economía, como el acceso a la salud, educación, desempleo, productividad, competitividad, pobreza, desigualdad, movilidad social, calidad de vida, etc.

El resultado es un bajo desarrollo económico y una lenta mejora en la calidad de vida de los países y de la región. El abandono del compromiso de la deuda social y provoca un descontento social, dada la recurrente sensación de poca importancia que se le otorga a la población y su bienestar. Aquellos gobiernos que no sienten preocupación por su gente y que no invierten en ellos, son evidenciados por el bajo gasto público hacia sectores fundamentales para la sociedad pero que quedan en segundo plano, como la educación, salud y la vivienda.

### GRÁFICO 3

#### GASTO PÚBLICO SOCIAL PARA EL 2018

(Gasto como porcentaje del Producto Interno Bruto)



#### 4.2 Deuda y el Covid-19 Efecto sobre las expectativas

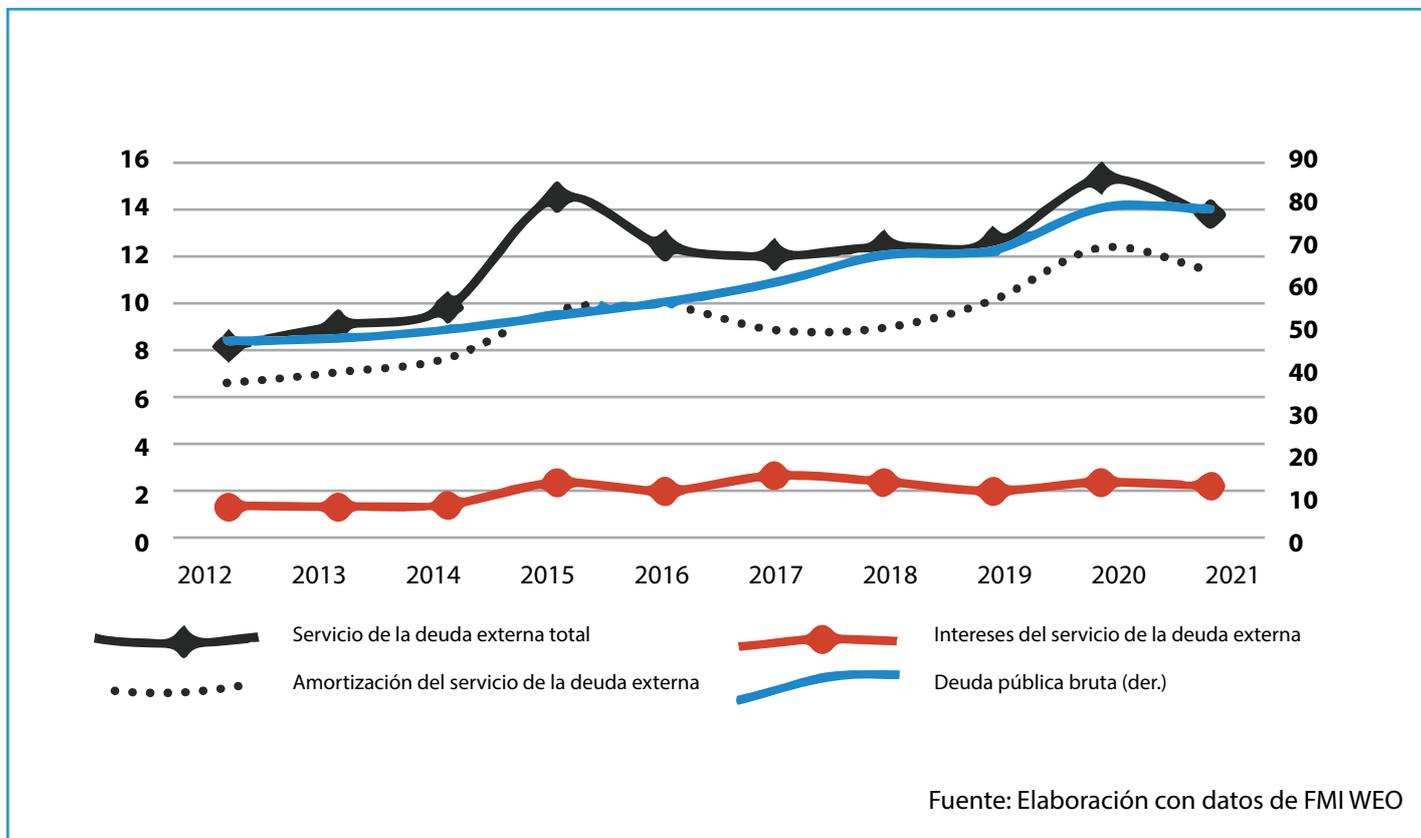
Para 2019, la relación de la deuda pública bruta sobre el Producto Interno Bruto para América Latina fue del 68.8%. Mostrando el fuerte endeudamiento de la región con respecto a su producción. Además, el crecimiento económico de la región ya era exiguo antes de la pandemia: para 2019 fue de 0,9% (CEPAL, 2019), y en el promedio de los cinco años anteriores había sido de 0.8 % mientras el de Europa fue de 2.0 %, el de Asia de 4.2 % y el de Estados Unidos de 2.5 %.



**GRÁFICO 4**

**SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA Y TOTAL DE DEUDA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA**

(Como porcentaje del Producto Interno Bruto)



**TABLA 1**

**CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LAS REGIONES**

(Crecimiento como porcentaje)

Región	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Promedio 2014 - 2019
Asia oriental y el Pacífico	4.2	4.2	4.1	4.8	4.2	3.8	4.2
Europa y Asia central	1.8	2.0	1.9	2.8	2.2	1.5	2.0
América Latina y el Caribe	1.0	0.1	-0.4	1.8	1.6	0.9	0.8
Estados Unidos	2.5	2.9	1.6	2.4	2.9	2.2	2.4

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

La situación de la región no era halagüeña, enfrentándose a profundas dificultades económicas que la convierten en la más desigual del planeta, con altos niveles de desempleo e informalidad, baja productividad y mostrando un rezago alarmante en los escalafones de competitividad frente a sus principales socios comerciales.

**TABLA 2**

**ÍNDICE DE CAPACIDAD PRODUCTIVA DE LOS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE AL**

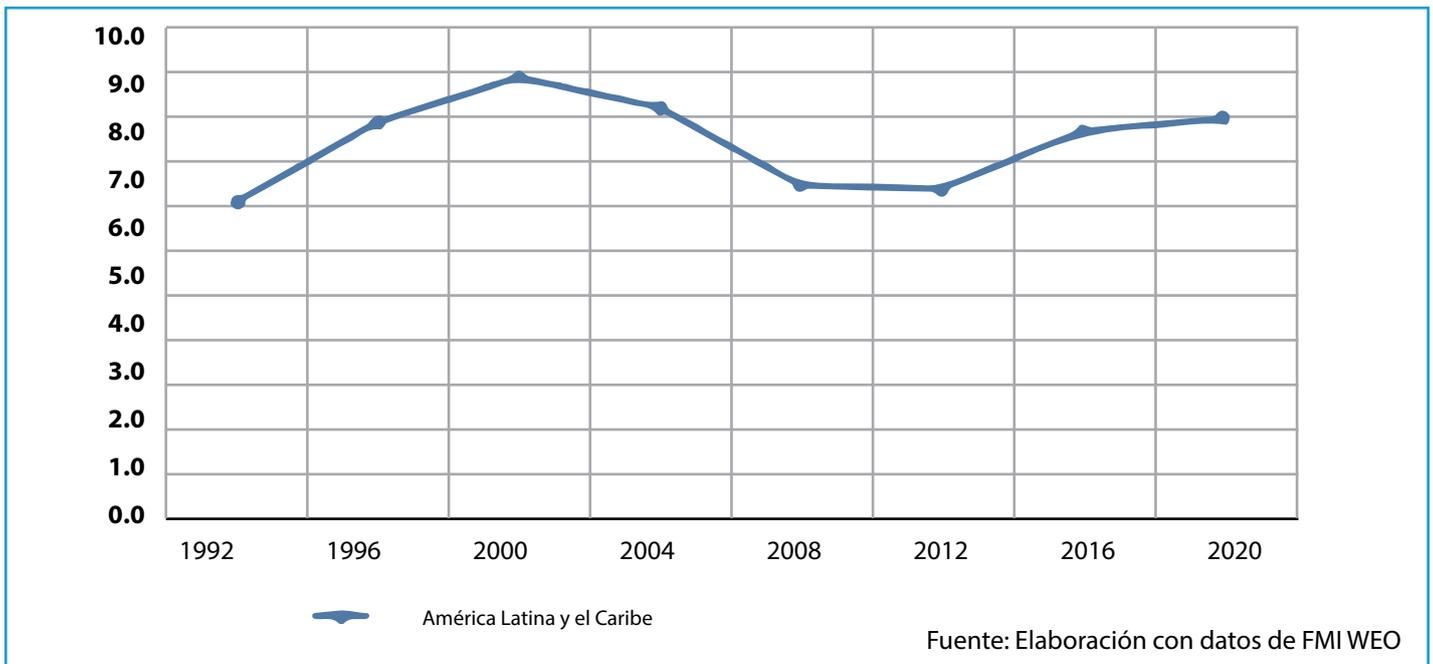
(índice está entre 0 y 100)

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
China	35.6	36.6	37.1	37.3	39.1	39.4	39.1	39.5	40.0
Alemania	45.9	46.2	46.3	46.5	46.7	47.2	47.0	47.3	47.4
Reino Unido	45.2	45.3	45.3	45.3	45.6	45.6	46.2	46.2	46.2
Estados Unidos	49.8	50.2	50.3	49.8	50.5	49.9	52.6	50.4	50.5

Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTADstats

**GRÁFICO 5****DESEMPLEO TOTAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

(Como porcentaje de la población activa total)



Como consecuencia de esta estructura económica, es creciente el descontento social y las protestas exigiendo más y mejores sistemas públicos de educación, salud, pensiones, entre otras reivindicaciones aplazadas e incumplidas en las últimas décadas.

En el mundo las cosas no iban mejor. Desde la crisis de 2007 no se había logrado alimentar con fuerza otra burbuja financiera, a pesar de la fuerte inyección de recursos públicos y de relajamiento monetario dirigido al salvamento de los bancos, y a los intentos del gobierno estadounidense por blindar su economía con medidas proteccionistas.

En el camino, el comercio mundial se contrajo, China redujo el nivel de crecimiento que traía, Francia se vio abocada a duras protestas sociales, Alemania iba a entrar técnicamente en recesión y no pudo consolidar su poder hegemónico en la Unión Europea, y Reino Unido se salió de dicho bloque. Arabia Saudita había iniciado una guerra petrolera que

perjudicaba especialmente a la costosa extracción con 'fracking' en Estados Unidos. Parecía que muchas señales de alarma de crisis global estaban encendidas, con una caída de las bolsas de valores el lunes 9 de marzo de 2020.

En el punto más alto de desaceleración económica, agitación social y transformaciones políticas, llegó la pandemia de la Covid-19. La emergencia sanitaria desató la peor crisis económica global en la historia conocida, tras un colapso simultáneo y casi absoluto de toda actividad de producción y consumo de los agentes de mercado.

Pero el desenlace no ha sido igual para todos los países y regiones. Mientras países asiáticos como China, Taiwán y Vietnam cerraron 2020 con crecimiento del PIB en terreno positivo, y Estados Unidos ha iniciado una acelerada recuperación, junto con otros países nórdicos, por ejemplo, Europa -en general- y América Latina -especialmente- enfrentan fuertes recesiones. A pesar del desarrollo de varias vacunas, las perspectivas de inmunización para la mayor parte de la región latinoamericana todavía son efímeras y así también lo son las expectativas de recuperación.

Esta crisis desveló las enormes desigualdades acumuladas tras décadas de políticas económicas distintas aplicadas en el mundo desarrollado y en países emergentes de Asia, en comparación a las aplicadas mayoritariamente por países latinoamericanos, con contadas excepciones. En este sentido, la respuesta a la emergencia sanitaria también ha sido distinta. Nuestra región -en general- no ha respondido a las necesidades básicas de la población en la cobertura, contundencia, velocidad y temporalidad requerida.

Se ha generado un retroceso en logros sociales, un retorno de los altos niveles de pobreza, una mayor desigualdad, por lo que no se harán las reformas requeridas y el rescate financiero provocará otra década o décadas perdidas para la región. Consolidando la región como la más desigual y una ampliación de las brechas tecnológicas y científicas respecto a las otras regiones.



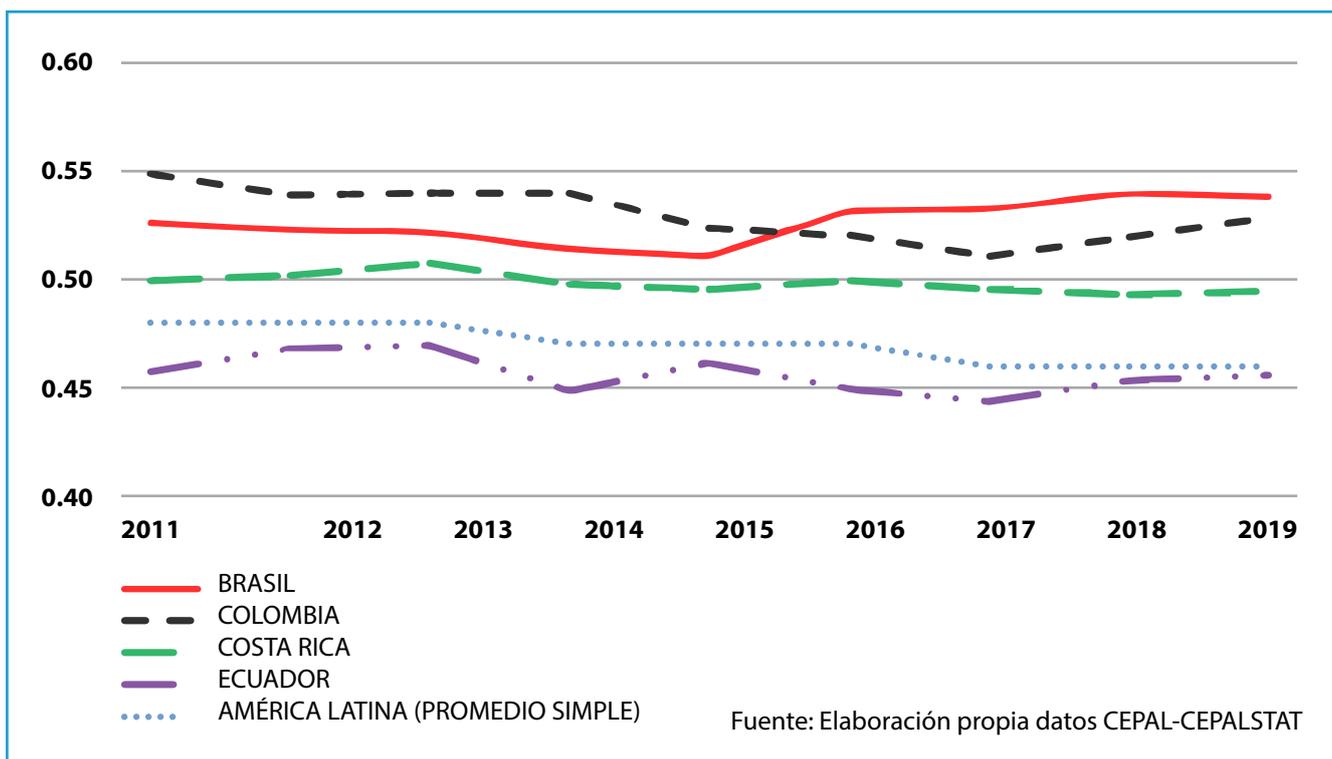
### 4.3 Deuda y América Latina (contexto de la deuda en América latina)

Algunos países del sudeste asiático como Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur tuvieron una crisis económica a finales de la década de 1990, de la cual pudieron salir gracias a una “importante desviación del consenso convencional”, como lo explicó el profesor de Harvard, Dani Rodrik (Una economía, muchas recetas, 2012). Esta experiencia es útil para entender por qué el camino tomado por la mayoría de los países de América Latina en su modelo económico ha sido altamente ineficaz en relación a su estrategia de crecimiento económico y en términos de desigualdad. Hoy en día América Latina es la región más desigual del planeta, con un Gini promedio de la región de 0.47 en los últimos años según los indicadores del Banco Mundial y la CEPAL, lo que obliga a analizar el papel de algunas políticas económicas en este resultado.

**GRÁFICO 6**

#### ÍNDICE GINI DE AMÉRICA LATINA Y ALGUNOS PAÍSES

(Valores entre 0 - 1)

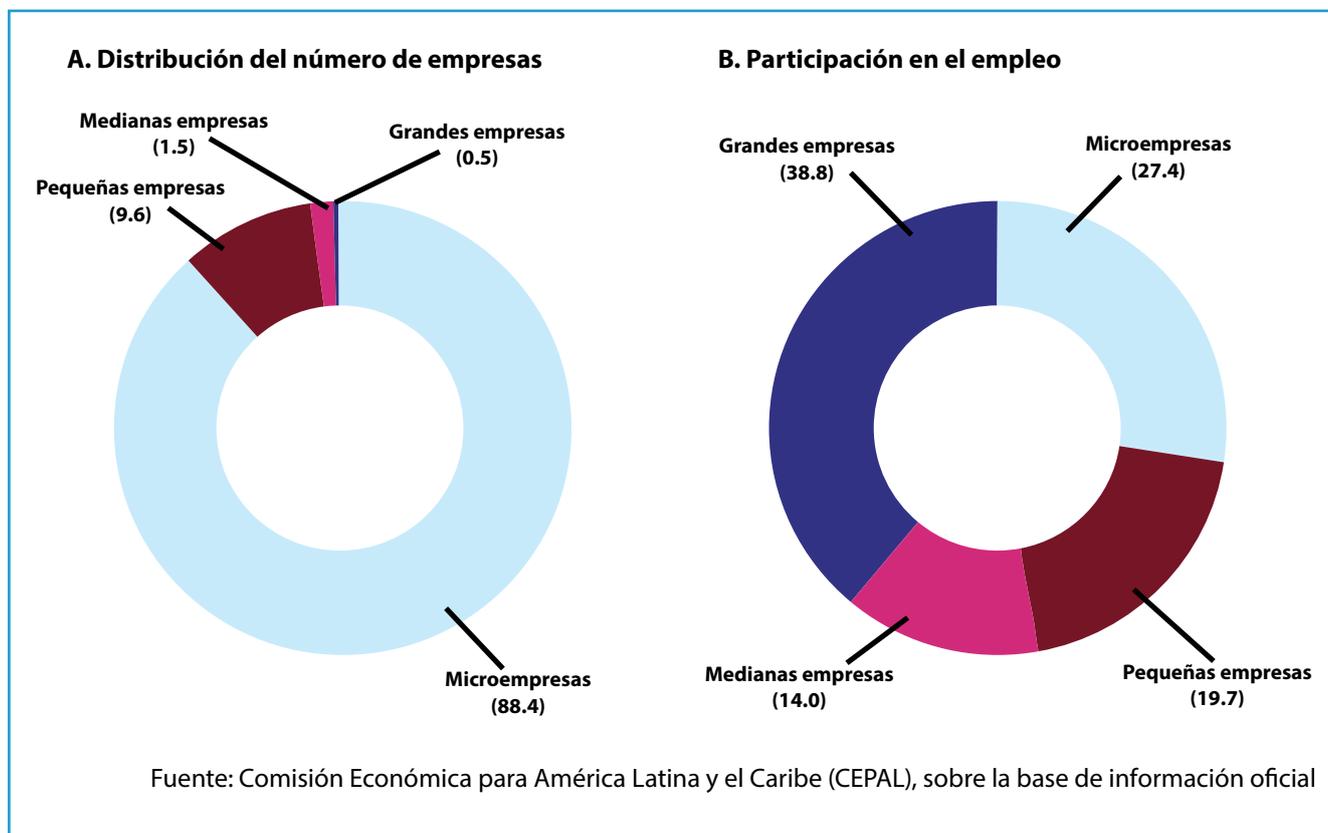


La región latinoamericana se caracteriza por persistir en altos niveles de pobreza, alta informalidad laboral, baja productividad y poco desarrollo empresarial. Esto se puede evidenciar en la prevalencia de una gran cantidad de microempresas y relativamente pocas grandes empresas en las economías latinoamericanas. En la región, en promedio, la gran mayoría de empresas no superan los diez empleados (Zevallos, 2003). Para el año 2016 el 88.4% de las empresas en América Latina eran microempresas y mantenían el 24.4% del empleo<sup>12</sup>, recalcando la falta de maquinaria laboral para construir grandes empresas y que sean competitivas, fortaleciendo la informalidad del mercado laboral y la baja producción de valor agregado.

### GRÁFICO 7

#### DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS Y SU PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO PARA EL AÑO 2016

(En porcentajes)



12. CEPAL, Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación, 2020



En los últimos años, también se profundizaron las protestas sociales exigiendo más acceso de su población a sistemas de seguridad social como salud, educación y pensiones, de lo cual un porcentaje importante ha sido excluido como consecuencia de las privatizaciones y falta de ingresos para acceder a estos servicios que hoy están bajo el control de las lógicas del libre mercado. Una mayor conciencia política sobre la desigualdad y los fenómenos de discriminación que provoca, además de una mayor y más rápida interconexión en las comunicaciones y el internet que permite conocer en tiempo real otros niveles de vida en el mundo desarrollado, ha incrementado las expectativas de mejoramiento de la calidad de vida de la población.

No obstante, para quienes subsisten en la pobreza y la vulnerabilidad, estas se ven obstaculizadas -por una parte- por la poca capacidad de creación de riqueza no rentista que vincule y aumente la productividad de la mano de obra y así los niveles de ingresos promedio de la población, y -por otra parte- por políticas de austeridad fiscal, tributación regresiva, privatizaciones, recurrentes déficit de balanza de pagos, medidas de contracción monetaria y endeudamiento, que han socavado el presupuesto público sacrificando en primer lugar el bienestar general.

El 'boom' económico de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, condujo a que los excedentes de capitales resultados de la expansión financiera de ese país se dirigieran a la región como deuda inicialmente barata, acompañados de condicionamientos que se tradujeron en instituciones reguladoras de la expansión monetaria, orientación en las obras de infraestructura, restricciones a la intervención del Estado por medio del gasto público, creación de nuevos servicios financieros y la ya conocida búsqueda de mano de obra, energía y materias primas baratas, así como de expansión comercial.

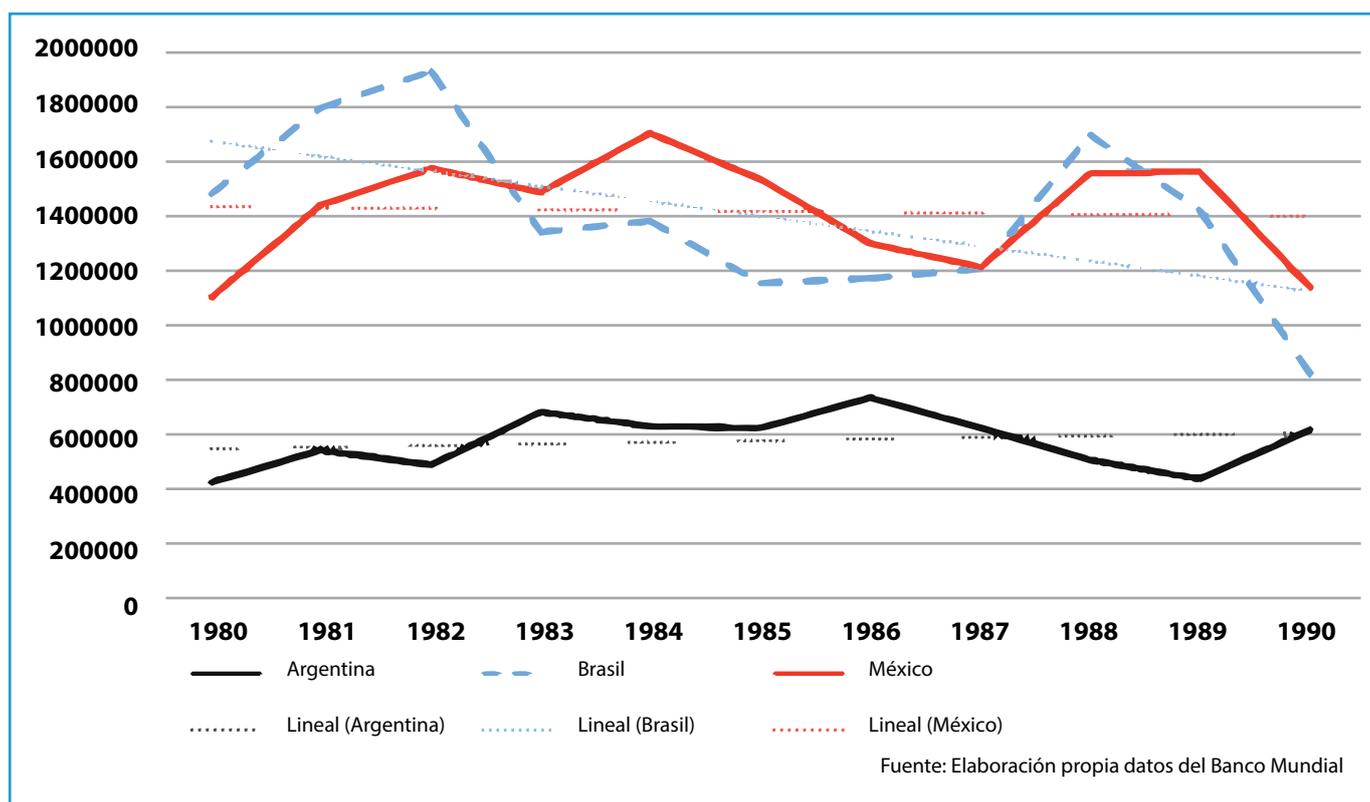
Se puede afirmar que entre 1950 y 1985, una de las características predominantes del crecimiento de América Latina se explica por las exportaciones de capitales desde Estados Unidos. Pero, las condiciones geopolíticas cambiaron -especialmente por cuenta de los países productores de petróleo. Entre 1974 y 1975 se presenta una recesión con un nuevo fenómeno económico: desempleo por caída en la producción, pero con alta inflación, que condujo a un aumento de la tasa de interés y también provocó déficit comercial y fiscal en Estados Unidos.

A comienzos de la década de 1980, el mayor servicio de la deuda que debían asumir los países latinoamericanos, por cuenta del aumento de la tasa de interés en Estados Unidos y Europa, sumado a una estructura comercial deficitaria por la caída en los precios de las materias primas, condujo a una moratoria de la deuda en México, Argentina y Brasil. Esta situación redujo los flujos de capitales al resto de países de América Latina, que sufrieron problemas de balanza de pago. En 1989 inicia el consenso de Washington, en el cual los países de la región buscaban una apertura económica, mejorar las relaciones internacionales con los países desarrollados. Para lograr esto se instauraron ciertas medidas, junto a una disciplina macroeconómica para los países.

### GRÁFICO 8

#### SERVICIO DE LA DEUDA DE ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO

(En miles de millones de dólares, precios corrientes)





En este punto entra en acción el Fondo Monetario Internacional (FMI), con supuestos planes de rescate con estrictos condicionamientos que detuvieron el incipiente proceso de industrialización por sustitución de importaciones que traía la región. Como el caso más rescatable de la época, está el llamado “corralito” en Argentina, entre 1998-2002, que produjo una crisis en el país que desembocó en la suspensión de pagos en el último año. Durante el siglo XX otros países adquirieron varios acuerdos con el FMI como el caso de México o Paraguay. Por su lado Bolivia vivió en el 2003 el efecto del FMI al contraer una deuda adicional a los ya adquiridos años anteriores con esta institución y como resultado de todas estas deudas desembocó el caso del “impuestazo” en este país.

Las medidas estándar del FMI, tomadas del Consenso de Washington que algunos países del sudeste asiático no siguieron, definieron dos rumbos contrarios: hoy Asia es una de las regiones con mayor expansión económica y desarrollo del mundo y América Latina se ha quedado rezagada científica y tecnológicamente, con un modelo rentista, dependiente de las extracciones de materias primas y recursos naturales, produciendo bienes con bajo valor agregado y teniendo una estructura productiva con poca conexión intersectorial, baja competitividad y productividad.

### **LAS MEDIDAS CONCRETAS: FISCALES, COMERCIALES, MONETARIAS**

En las últimas tres décadas las medidas fiscales han estado enfocadas en mantener a la región latinoamericana en esta condición de sobreendeudamiento. Algunos países han intentado romper esta cadena de dependencia financiera y condicionalidades de organismos multilaterales, con resultados agrídulces. Los datos muestran que, en algunos periodos, países como Argentina, Brasil, Uruguay, Ecuador y Bolivia, han tenido altos niveles de crecimiento y han mostrado resultados positivos en términos de mejoramiento de la calidad de vida.

Sin embargo, a diferencia de lo que promueve el FMI, esta mejora en la calidad de vida no necesariamente es gracias al crecimiento de los países, por lo que es necesario tomar en cuenta otros indicadores que evalúen de mejor manera las condiciones de un país y más durante la recuperación de una crisis para poder ver el motivo en las mejoras de calidad de vida, como son estos casos que han mejorado cuando se han desviado del consenso neoliberal.

**TABLA 3**

**TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL ANUAL**

(En porcentajes)

País	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Argentina	-1.8	9.6	5.8	5.5	3.9	-0.8	-10.9	9.0	8.0	4.1	10.1	-1.0	-2.5	-2.1	-2.6
Bolivia	4.6	1.6	4.7	4.4	5.0	2.5	2.5	4.2	4.8	6.1	4.1	5.1	5.5	4.3	4.2
Brasil	-4.4	-0.5	5.9	2.2	0.3	4.4	3.1	5.8	4.0	5.1	7.5	1.9	0.5	-3.3	1.8
Ecuador	3.7	2.1	4.3	1.7	3.3	1.1	4.1	8.2	4.4	6.4	3.5	5.6	3.8	-1.2	1.3
Uruguay	0.3	7.9	7.3	5.6	4.5	-1.9	-7.7	5.0	4.1	7.2	7.8	3.5	3.2	1.7	1.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL-CEPALSTAT

Estos países también han tenido que enfrentar dificultades políticas y recientemente también una pandemia con consecuencias devastadoras en términos económicos y sociales, que les ha impedido realizar un cambio en la matriz productiva, manteniendo esa dependencia al sector extractivo y no poder generar mayor valor agregado que permita sostener y mejorar la calidad de vida en sus economías.

El resto de los países que han seguido juiciosamente estos lineamientos, han experimentado cierta estabilidad macroeconómica, pero no han logrado resolver los problemas de desigualdad, fiscales y de matriz productiva, manteniendo poco sostenibles y muy dependientes del sector extractivo como en los casos anteriores. Aunque presentan crecimientos económicos -digamos estables-, logran controlar la inflación y cumplen con el servicio de la deuda, no obstante, sus expectativas sociales son aplazadas.

Las medidas tributarias y de gasto público, se toman pensando en mantener la calificación de riesgo y el grado de inversión. El rubro más importante de los presupuestos nacionales siempre es el del servicio de la deuda, se adoptan medidas de impuestos indirectos

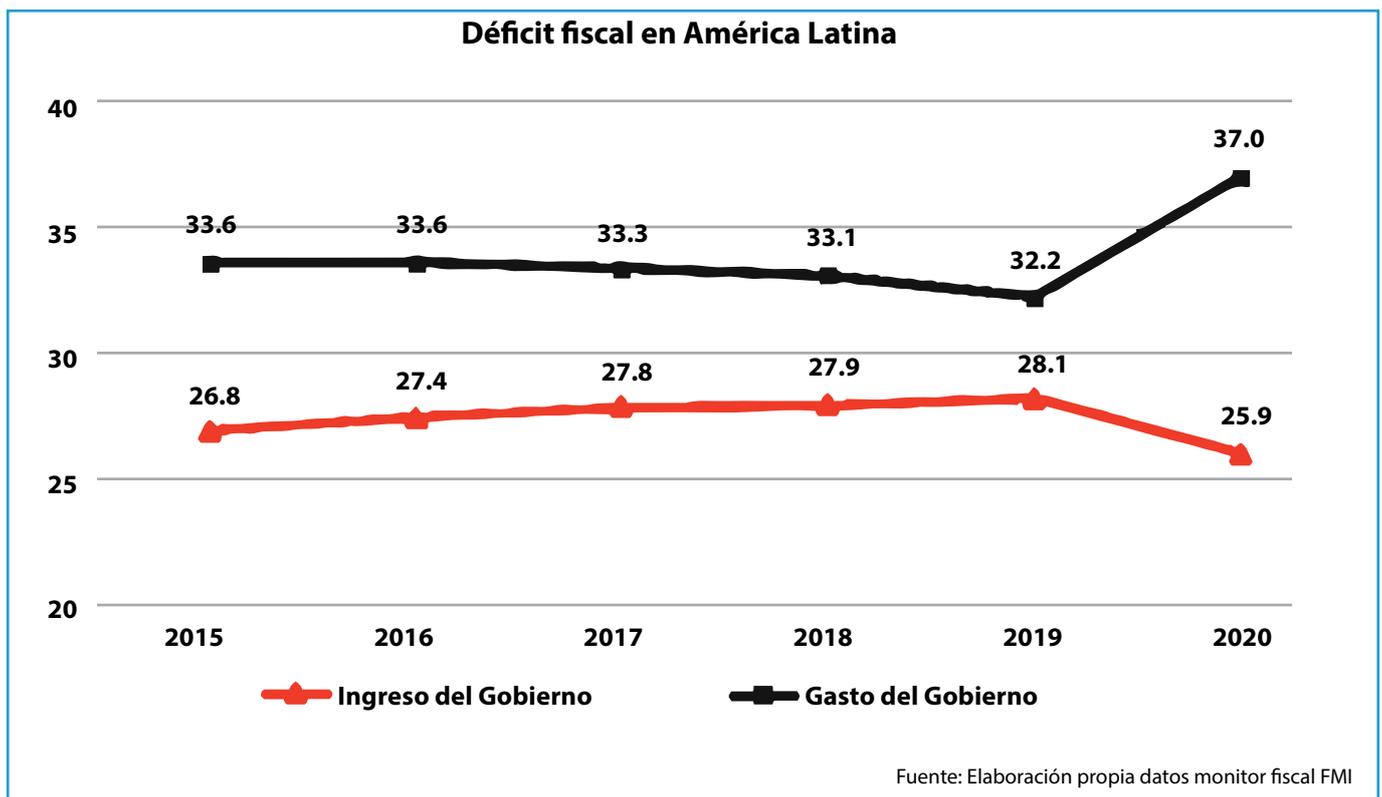


regresivos con el objetivo de proteger la inversión extranjera de cartera y directa, que -para colmo- no llega a actividades productivas sino a la especulación financiera de bonos, acciones, control de la tierra y minería. Además, estas decisiones generan un mayor déficit fiscal sistemáticamente, incrementando el gasto público muy por encima del ingreso fiscal.

### GRÁFICO 9

#### DÉFICIT FISCAL EN AMÉRICA LATINA

(Como porcentaje del Producto Interno Bruto)



El círculo vicioso se mantiene. La falta de intervención del Estado en estimular una política industrial los hace incapaces de crear suficiente riqueza con valor agregado que vincule a su fuerza de trabajo; las exportaciones dependen de materias primas y recursos naturales que no recogen las suficientes divisas para pagar las importaciones de alimentos y manufacturas, manteniendo recurrentes déficits comerciales y de balanza de pagos. Para financiarlos, se aplican -por una parte- medidas de protección a la inversión extranjera a costa de reducir estándares ambientales, laborales y en derechos humanos, y -por otra- se recurre a más endeudamiento.

**TABLA 4**

**BALANZA DE CUENTA CORRIENTE POR PAÍS Y DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

(Como porcentaje del Producto Interno Bruto)

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Argentina	-0.4	-1	-0.4	-2.1	-1.6	-2.7	-2.7	-4.8	-5.2	-0.9	0.7
Bolivia	4.4	2.2	7.2	3.4	1.7	-5.8	-5.6	-4.8	-4.6	-3.3	-2.6
Brasil	-3.6	-2.9	-3.4	-3.2	-4.1	-3	-1.3	-0.7	-2.2	-2.8	0.3
Chile	1.4	-2.7	-4.4	-4.8	-2	-2.4	-2	-2.3	-3.6	-3.8	-1.6
Colombia	-3	-2.9	-3.1	-3.3	-5.2	-6.3	-4.3	-3.3	-3.9	-4.2	-4
El Salvador	-2.9	-5.5	-5.8	-6.9	-5.4	-3.2	-2.3	-1.9	-4.7	-2.1	-4.9
Guatemala	-1.8	-3.3	-3.7	-4.2	-3.3	-1.2	1	1.1	0.8	2.4	3.8
Honduras	-5.1	-8	-8.5	-9.5	-6.9	-4.7	-2.6	-0.8	-5.4	-1.4	-2.2
México	-0.5	-1	-1.6	-2.5	-1.9	-2.7	-2.3	-1.8	-2.1	-0.3	1.2
Nicaragua	-8.9	-11.9	-11.7	-12.6	-8	-9.9	-8.5	-7.2	-1.9	6	0.5
Paraguay	0.2	0.6	-0.9	1.6	-0.1	-0.4	3.6	3.1	0	-1	-0.7
Perú	-2.4	-2	-3.2	-5.1	-4.5	-5	-2.6	-1.3	-1.7	-1.4	-1.1
América Latina y el Caribe	-2	-1.9	-2.5	-2.9	-3.1	-3.3	-2	-1.6	-2.5	-1.7	-0.5

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI-WEO



TABLA 5

**BALANZA DE PAGOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

(Como porcentaje del Producto Interno Bruto)

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
América Latina y el Caribe	-1.9	-2.4	-2.8	-3.0	-3.2	-1.9	-1.5	-2.3	-1.6
Caribe	-2.4	-1.3	-0.7	-0.8	-0.5	-1.1	-0.1	-0.7	-0.4
Centroamérica	-1.8	-2.2	-3.0	-2.6	-3.0	-2.4	-1.9	-2.3	-0.5
Sudamérica	-2.0	-2.5	-2.8	-3.2	-3.4	-1.8	-1.4	-2.5	-2.1

Fuente: Elaboración propia con datos UNCTADSTATS

Este mayor endeudamiento, no obstante, no se dirige a invertirse en mejorar la competitividad y productividad de los países, sino a gasto corriente que preserva a una clase política dedicada más a ser intermediaria de negocios de grandes capitales, que al bienestar general de la población. Para mantenerse en este círculo de intermediación de negocios privados con recursos públicos, se acuden a burdos y sofisticados actos de corrupción y manipulación judicial, que impiden implementar políticas de desarrollo orientadas por el Estado.

Los gobiernos mantienen una activa intervención en la economía, pero no para buscar el desarrollo, sino para mantener este esquema de atraso y corrupción. La intervención entonces no es eficiente, conduce a elevados niveles de burocracia e ineficiencia. A su vez, se convierte en sí mismo en el mayor obstáculo para el desarrollo empresarial, porque promueve una competencia desleal entre la inversión que se requiere en ciencia y tecnología para elevar el valor agregado contra la inversión que fluye hacia grandes negocios público/privados de infraestructura, energía y telecomunicaciones en manos de oligopolios y canalizados por sistemas financieros ultraconcentrados, que no necesariamente corresponden a las necesidades de infraestructura que promuevan un crecimiento estable en el tiempo y sostenible ambientalmente.

La deuda, en este sentido, es un fermento de la dependencia, condicionalidades, imposición de medidas regresivas, multiplicador del atraso, en lugar de ser un catalizador del progreso y el desarrollo.

#### **4.4 Condicionalidades del FMI y sus consecuencias**

La presunta solución de los problemas de balanza de pagos presentada por la mayoría de los países de América Latina, tras la crisis de la deuda de la década de 1980, se convirtió en una enfermedad más grave en términos económicos y políticos.

Las condiciones del FMI y el Banco Mundial en sus planes de rescate, contenían medidas de austeridad en el gasto, con el objeto de garantizar que los países dispusieran de los recursos suficientes para cumplir con el servicio de la deuda. Es decir, la preocupación central es la estabilización del mercado de divisas que garantiza el cumplimiento del consenso neoliberal de libre movilidad de capitales, procurando no generar fuertes choques externos que perjudiquen al mercado bursátil. El resto de las necesidades económicas y sociales quedan supeditadas a esta máxima.

Así, las expectativas de que el Estado actuara como un garante del cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, quedaron suspendidas en algunos casos o limitadas a la disponibilidad presupuestal después de apropiar el servicio de la deuda.

Al mismo tiempo, se adelantaron reformas constitucionales en la mayoría de los países latinoamericanos para dar paso al nuevo modelo económico de libre comercio. Se eliminaron medidas de protección arancelarias con la falsa idea de la búsqueda de nuevos mercados y, también, se eliminaron controles de capitales. El resultado ha sido dramático y de una gravedad que hasta el FMI ha reconocido su inconveniencia<sup>13</sup>.

Como los países de América Latina construyeron una infraestructura robusta de transporte, energía, centros de investigación en ciencia y tecnología, y mantuvieron al mismo tiempo una precaria cobertura y calidad de sus sistemas de educación, salud y salubridad, las medidas de austeridad en el gasto público ya mencionadas impiden que la región mejore sus indicadores de competitividad. Así, en un escenario de libre comercio, no se cuenta con una gran oferta

---

13. Revisar el artículo de (Ostry, Loungani, & Furceri, 2016) en la revista del FMI.



exportable, pero sí se crean expectativas de consumo satisfechas con importaciones. Las ventas a otros países de materias primas y bienes básicos no alcanzan a recoger las divisas necesarias para pagar las compras externas, lo que provoca recurrentes déficits comerciales. Además, la entrada y salida de capitales sin controles, crea una gran vulnerabilidad a los países, sujetos de fuertes devaluaciones que encarecen las importaciones seguido de fuertes revaluaciones que afectaban las importaciones.

Buena parte de las medidas fiscales, especialmente en el campo tributario, se dirigen entonces a establecer estímulos y beneficios a la inversión extranjera, como fuente de divisas que el comercio y - en general las relaciones económicas internacionales- no son capaces de conseguir. La estructura empresarial precaria, la baja productividad y la poca competitividad global, orienta esta inversión hacia actividades de naturaleza rentista y de baja capacidad de creación de valor agregado: la especulación con la tierra y la expansión de monocultivos, la especulación financiera, el rentismo inmobiliario y -sobre todo- la extracción de recursos naturales. Estos son los grandes sectores destino de la inversión. También, esta inversión ha ayudado a consolidar monopolios en las áreas de telecomunicaciones y en la construcción de grandes obras de infraestructura.

La austeridad en el gasto público también provoca el deterioro, liquidación o privatización de instituciones públicas de apoyo y fomento al empresariado nacional y de bienestar social a los trabajadores y en general a la población. Sin estas instituciones, y en el escenario anterior descrito, la norma en las últimas tres décadas ha sido la de la informalidad empresarial y laboral, una de las características más alarmantes de la estructura empresarial de la mayoría de los países en América Latina.

Por último, el sistema financiero es el sector que canaliza todo este esquema. Actúa como orientador de la inversión a nivel empresarial, prestando o negando el acceso al crédito de acuerdo con conveniencias del gran capital transnacional y de la especulación financiera global. Es intermediario en todas las transacciones comerciales y en las relaciones empresariales y laborales, con altos costos. Y, como si fuera poco, además ha tomado propiedad de negocios inmobiliarios, en infraestructura, salud y pensiones. Lo que predomina, así, son economías con bajo nivel de crecimiento en sectores productivos,

poca vinculación del trabajo a la fuerza laboral y sectores financieros robustos y ultraconcentrados que dirigen la economía y con ella el destino del bienestar de las naciones.

En conclusión, con Estados que no intervienen con efectividad en la economía, no se puede crear un entorno de negocios favorable al emprendimiento individual, pero, sobre todo, a la aparición de pequeñas y medianas empresas, al desarrollo de sus proveedores, a encadenamientos significativos y a la vinculación de fuerza de trabajo decente a estas actividades.

El Estado, en buena parte de los países de América Latina, es el principal obstáculo de la iniciativa empresarial, porque le niega los elementos de competitividad y las instituciones necesarias para su sobrevivencia, gracias a una política de austeridad fiscal que pone en primer lugar de importancia el servicio de la deuda. No solo esto, sino que el desenlace del papel de los gobiernos en la deuda en América Latina es el de competir con las empresas por los recursos necesarios para la inversión. El esquema de déficit comercial y déficit de balanza de pagos sistemático obliga a contratar deuda para gastos corrientes, mientras las empresas tienen que hacer inversiones con créditos comerciales costosos o -peor aún- con las utilidades, que es un capital costoso también porque es el resultado de la productividad.

### **El exceso de ahorro sobre la inversión**

Está lógica de endeudarse para pagar gastos corrientes es por completo absurda. Los excedentes de capitales a nivel mundial, resultado de las ganancias de la especulación financiera, han provocado un exceso de ahorro sobre la inversión<sup>14</sup>. Es decir, hay un exceso de liquidez que no encuentra suficientes actividades productivas en qué invertirse. De ahí la necesidad de crear mecanismos de alto riesgo financiero como las hipotecas subprime, para lograr colocar ese exceso de ahorro. Pero al no ser invertido en actividades productivas que vinculen fuerza de trabajo, conocimiento, energía y todos los demás componentes de la transformación agroindustrial y manufacturera, estos mecanismos se vuelven vulnerables en el mercado bursátil, como efectivamente ocurrió en el desenlace

---

14. Concepto que desarrolla más a fondo Eduardo Sarmiento en sus columnas de opinión y en su libro (El Modelo Propio: Teorías Económicas e Instrumentos, 2002)



de la crisis de 2007 y 2008. Cuando las burbujas financieras estallan, el capital que logra salir no tiene dónde ubicarse. Para corregir la situación, los bancos centrales reducen la tasa de interés, en un vano esfuerzo de estimular así la actividad económica real.

El capital financiero es el factor de producción más abundante que existe y se consigue barato, pero los gobiernos de la región latinoamericana, supeditados a las medidas extorsivas de las evaluadoras de riesgo y a los compromisos adquiridos con el FMI y el Banco Mundial, prefieren dejarlo en reservas internacionales, que invertirlo en competitividad y productividad en sus países. Son presos de la política monetaria ortodoxa, que les impone el objetivo único del control de la inflación. Así que el relajamiento cuantitativo está descartado y -además- la independencia de los bancos centrales no es tanto una garantía de autonomía, sino que desconecta la política fiscal de la monetaria. No están articuladas y mientras la política fiscal se orienta a la austeridad, la monetaria se orienta al control de la inflación con tasas de interés altas, que desestimulan el consumo y ahuyentan a la iniciativa empresarial que requiere de esos recursos.



5



CONCLUSIONES



## 5 CONCLUSIONES

Se ha intentado establecer que la deuda pública no necesariamente debería verse como una variable negativa, puesto que los recursos provenientes de deudas contratadas en condiciones de favorabilidad podrían ser invertidos en proyectos y programas que mejoren las condiciones sociales, de competitividad y productividad de las naciones.

No obstante, la historia de la deuda en América Latina deja como conclusión que en la mayoría de veces la deuda se ha usado como mecanismo de imposición de condicionamientos, que han deteriorado el aparato productivo, han anulado la función social del Estado en la economía, han desviado la atención sobre la consistencia macroeconómica a la mirada casi exclusiva de la estabilidad financiera y, en consecuencia, ha generado un vacío en satisfacer las necesidades sociales.

La pandemia en 2020, además, profundizó la crisis de falta de crecimiento y desigualdades que ya traía la región. Ahora, se presenta como solución a los problemas repetir la dosis de intervención de organismos como el Fondo Monetario Internacional, en una especie de “mito de Sisifo” que parece no tener fin. Se plantea como solución un mayor endeudamiento que derivaría en más impuestos regresivos, reorientación del gasto social, recorte de derechos de trabajadores, profundización de la política extractivista y desindustrialización.

Los movimientos sociales de la región debemos estar alertas al regreso del FMI y sus medidas, hacer el mayor esfuerzo por poner en la agenda pública la vigilancia y alternativas a la deuda y reforzar propuestas de medidas alternativas para salir de la crisis sin sumergirnos en una nueva ola de endeudamiento.



# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

Araúz, A., & Miranda, P. (1 de Julio de 2020). Obtenido de Latindadd: [https://www.latindadd.org/2020/07/01/america-latina-necesita-acceder-a-recursos-sin-generar-deuda-emision-de-derechos-especiales-de-giro/#\\_ftn6](https://www.latindadd.org/2020/07/01/america-latina-necesita-acceder-a-recursos-sin-generar-deuda-emision-de-derechos-especiales-de-giro/#_ftn6)

CEPAL. (2019). Balanza Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe.

CEPAL. (2020). Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación.

EURODAD. (2008). Carta de EURODAD sobre financiación responsable.

EURODAD. (2020). A Tale of Two emergencies: The Interplay of Sovereign Debt and Climate Crises in the Global South.

Fattorelli, M. L. (2013). Auditoría Ciudadana de la Deuda Pública Experiencias y Métodos. CADTM.

Fattorelli, M. L. (2019). Auditoría de la Deuda Brasileña: 30 Años de Incumplimiento de la Constitución Federal. Obtenido de Auditoria Ciudadana Dívida: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/artigo-auditoria-de-la-deuda-brasilena-30-anos-de-incumplimiento-de-la-constitucion-federal/>

FMI. (2014). Estadísticas de la Deuda Externa Guía para Compiladores y Usuarios.

Hakura, D. (2020). ¿Qué es la sostenibilidad de la deuda? Finanzas & Desarrollo, 60-61.

Latindadd. (2019). El Retorno de la Deuda América Latina ante un nuevo contexto .

Ostry, J., Loungani, P., & Furceri, D. (2016). Neoliberalism: Oversold? FINANCE & DEVELOPMENT, 53(2).

Rodrik, D. (2012). Una economía, muchas recetas. Fondo de Cultura Económica.

Sarmiento, E. (2002). El Modelo Propio: Teorías Económicas e Instrumentos. Norma.

UNCTAD. (2012). Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing. United Nations.

Zevallos, E. (2003). Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina. Revista de la CEPAL(79), 53-70.

