NUEVAS ALARMAS ANTE LA CRISIS DE DEUDA Y EL DESARROLLO

Una mirada desde América Latina y el Caribe

Las advertencias sobre la crisis de deuda que se avecina son cada vez más fuertes, así como cada vez son más los países en desarrollo que tienen que afrontar altos pagos de deuda en medio de una crisis múltiple que se visibiliza en toda su extensión y complejidad con el Covid-19 y es exacerbada por los impactos de la guerra Rusia-Ucrania, la inflación y la crisis climática. Esta crisis de las 4C (Covid-19, conflicto, costo de vida y clima) se ve agravada además por el manejo restrictivo de una política monetaria que es impulsada desde el centro hacia la periferia financiera que presiona al alza las tasas de interés y revaloriza el dólar frente a las demás monedas.

En términos generales, el stock de la deuda pública se ha multiplicado a lo largo de las últimas décadas y el peso del servicio de la deuda en los presupuestos es mucho mayor que en los años previos a la pandemia, llevando a que unas 3,300 millones de personas vivan en países donde se destinan más recursos para pagar intereses de la deuda que al gasto en salud o educación. Todo ello nos indica que las iniciativas impulsadas desde el G20, avaladas por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, para supuestamente aliviar la carga de la deuda de los países más pobres no han funcionado y, más bien, se requieren de otras acciones que permitan a todos los países de ingreso medio y alto salir de ese entrampamiento y liberar recursos para atender las necesidades urgentes y aquellas relacionadas al desarrollo sostenible.

Las recientes cifras publicadas por UNCTAD[1] dan cuenta de que la deuda pública de todo el mundo ha alcanzado la cifra record de 92 billones de dólares en el año 2022, un 25% más con respecto a los niveles del 2019, de los cuales el 30% corresponde a los países en desarrollo y emergentes, principalmente China, India y Brasil que juntos alcanzan el 70% de lo adeudado por este grupo de países. Si bien la mayor parte de la deuda global sigue teniendo la etiqueta de los países desarrollados, con Estados Unidos, Japón, Reino Unido y Francia a la cabeza, son los países de menores ingresos los que han venido aumentando sus compromisos financieros, principalmente a causa del menor espacio fiscal para enfrentar la emergencia sanitaria, y ya en el 2022 sumaban 59 los países con alto endeudamiento (es decir, el saldo de deuda por encima del 60% del PIB), cuando en el 2011 eran solo 22 y en el 2019 eran 44. Entre el 2010 y el 2022, los países en desarrollo multiplicaron por 3 su deuda pública -por 2 sin considerar China-, mientras los desarrollados solo en 1.5 veces en el mismo periodo.

(1) https://unctad.org/publication/world-of-debt

En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), el monto de la deuda pública es cuatro veces mayor de lo que era hace un par de décadas atrás, pasando de 1 billón de dólares en el 2000 a 4 billones en el 2022, y el número de países que presentaba altos niveles de deuda llegó a alcanzar un pico de 23 en el 2020, bajando ligeramente a 19 países en el 2022. Según el organismo de Naciones Unidas, los países que mayores aumentos tuvieron en su deuda pública respecto al tamaño de su economía durante el periodo 2010-2022 fueron Venezuela, Surinam, Bahamas, Bolivia y Argentina, mientras los niveles de deuda descendieron en Belice, Granada, Guyana, Jamaica y Saint Kitts and Nevis, aunque en el caso de estos últimos, los descensos están relacionados a ajustes por la consolidación fiscal en el contexto de acuerdos con el FMI.

El informe recientemente publicado por UNCTAD, **"Un mundo de deuda: Un peso creciente para la prosperidad mundial"**, nos permite apreciar los distintos aspectos que delinean las marcadas diferencias entre el Norte y Sur global, tanto en la situación actual y riesgos del endeudamiento como en la tendencia y características del financiamiento de las economías más avanzadas y las menos desarrolladas.

A continuación, presentamos las principales cifras que permiten tener una mejor idea de la situación global de la deuda, así como de la región latinoamericana en particular.

Deuda en moneda extranjera: La exposición de los países al endeudamiento en moneda extranjera es uno de los factores que coloca a las economías en desarrollo en situación de mayor vulnerabilidad en momentos como el actual en que los tipos de cambio suben, haciendo más cara la deuda en términos de la moneda emitida localmente y haciendo aún más difícil el proceso de recuperación.

Mientras la deuda pública total de los países en desarrollo en promedio aumentó del 35% del PIB en 2010 al 60% en 2021, la parte de la deuda contraída con acreedores extranjeros aumentó del 19% al 29% del PIB en ese mismo periodo.

En ALC la exposición a acreedores externos se ha mantenido casi en los mismos niveles en los últimos años, con una deuda pública total que pasó de representar el 39% del PIB en el 2010 al 69% en el 2021, mientras la deuda externa pasó del 17.5% al 30.3% del PIB en esos mismos años. Del mismo modo sucede con la carga de la deuda respecto a los ingresos en divisas por exportaciones, cuya relación ha pasado del 74% al 114% durante este mismo periodo.

Otro elemento importante es la deuda pública que está en manos de acreedores no residentes –lo cual incluye a los tenedores de deuda externa e interna, sea esta en moneda nacional o extranjera-, la que también ha crecido en la región durante la última década, pasando del 23.4% en 2010 al 32.5% en 2021, aumentando especialmente en países como Chile, Colombia, Paraguay y Perú, países que han venido recurriendo a los mercados financieros internacionales para realizar emisiones de bonos.

Esta dinámica ha contribuido a que la región latinoamericana presente niveles más altos que el conjunto de países en desarrollo en cuanto a los indicadores de deuda respecto al PIB y respecto a las exportaciones.

Países en desarrollo (gráfico izquierdo) y ALC (derecho): indicadores de deuda (%)

Fuente: UNCTAD, 2023

Endeudamiento con el sector privado: Otro factor que caracteriza la precariedad del financiamiento de nuestros países es la composición de la deuda por acreedores, es decir, a quiénes se les debe, sean países, organismos multilaterales o privados, lo cual está también ligado a las condiciones de endeudamiento y las limitadas posibilidades de realizar algún tipo de negociación. En las últimas décadas son los acreedores privados, a través de la banca comercial y, principalmente, por medio de la compra de bonos, los que han ganado peso en la deuda de los países en desarrollo, lo cual no solo representa riesgos de acceder a condiciones de financiamiento más caras que el que pueda provenir de fuentes multilaterales o bilaterales, sino que se hace casi imposible afrontar un eventual proceso de reestructuración de la deuda cuando sea necesario hacerla.

Los países en desarrollo en conjunto han pasado de tener en el 2010 el 47% de su deuda externa pública en manos de acreedores privados al 62% en el 2021. En el caso de América Latina y el Caribe, estas proporciones pasaron del 67 al 74%, siendo los niveles más altos comparados con otras regiones como África, Asia y Oceanía. En el 2021, el restante de la deuda externa de la región está compuesta por 4% en manos de acreedores bilaterales y 22% en multilaterales.

Según la publicación de UNCTAD, hay una presencia cada vez mayor de los tenedores de bonos de deuda externa en muchos países, tales como Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana, mientras en países con acceso limitado a mercados financieros internacionales, entre ellos Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua, así como el Caribe en su conjunto, los acreedores más importantes siguen siendo multilaterales y bilaterales. Sin embargo, en países como Belice, el 30% de la deuda externa pública está en manos de instituciones financieras comerciales como resultado del canje de deuda por conservación de la naturaleza en 2021.

Composición de la deuda pública externa según acreedor

Fuente: UNCTAD, 2023

Tasas de interés: Las condiciones económicas y financieras actuales han contribuido a que los prestamistas y compradores de bonos en los mercados internacionales sean menos propensos al riesgo, lo que impacta directamente en las condiciones del endeudamiento de los países de la periferia, haciendo que la deuda sea más costosa en términos de tasas de interés.

Mientras el costo de endeudarse es de 1.5% para Alemania y de 3.1% para los Estados Unidos, los países en desarrollo pueden terminar pagando entre 4 a 8 veces más cuando acuden a la emisión de bonos para financiarse, lo cual afecta la capacidad de nuestros países de poder contar con recursos suficientes para otros fines. El costo promedio de endeudarse para la región es de 7.7%, más del doble que la referencia estadounidense, pero dentro de la región hay países mucho más expuestos a altas tasas de interés, como son Argentina, Ecuador y El Salvador, países con altos niveles de deuda que son castigados por los mercados a pesar de la intervención del FMI con programas de ajuste y consolidación fiscal. Los países que están en mejores condiciones de acceso son Uruguay, Chile y Perú.

Rendimiento de los bonos (2022-2023)

Fuente: UNCTAD, 2023

Peso del pago de deuda en la economía y el presupuesto: Como ya se ha señalado, el costo de endeudamiento es mayor que en épocas anteriores y esto provoca que aumenten los pagos por el servicio de la deuda que van hacia los acreedores, afectando especialmente a los países en desarrollo.

Solo en el pago de intereses de la deuda pública total, los países en desarrollo dedican alrededor del 1.5% del PIB, lo que representa el 6.9% de sus ingresos públicos, cuando en el 2010 estas cifras eran de 0.9% y 4.2%, respectivamente. En la actualidad son 50 los países en desarrollo que destinan más del 10% de sus ingresos públicos al pago de intereses, cuando eran solo 29 en el 2010.

La tendencia es similar para el caso de ALC, donde la proporción de ingresos fiscales destinados a cubrir los pagos de intereses ha aumentado desde el año 2010 en que la mitad de los gobiernos de la región dedicaban al menos el 8.1% de sus ingresos, hasta la actualidad en que se ha alcanzado el 9.7%, con 13 países de la región que destinan el 10% o más de sus ingresos para hacer frente al pago de intereses. Es así que, en países como Brasil, Costa Rica y Panamá estos pagos equivalen a un tercio de sus ingresos fiscales, mientras que en El Salvador, República Dominicana y Colombia estos superaban el 20%. En el caso del Caribe, los pagos de intereses como proporción de los ingresos fiscales son relativamente bajos, teniendo a la mayoría de los países con ratios de aproximadamente el 10% o menos.

Ratios de pago de intereses (izquierda) y número de países que destinan al menos el 10% de sus ingresos (derecha)

Fuente: UNCTAD, 2023

Implicancias para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Desde el 2010 hasta la actualidad, el pago por intereses de la deuda creció en un 60% en promedio para los países en desarrollo, mientras los recursos movilizados en otras categorías importantes del gasto público han crecido en menor proporción en ese periodo, tales como la educación, que apenas creció 40%, la salud con un 54% y la inversión pública en 41%. Cada vez son más los países que ven afectada su capacidad de atender las prioridades sociales debido a los gastos que tienen que realizar para atender la deuda y, por ejemplo, en la actualidad hay un número de 45 países que gastan más en intereses de deuda que en salud, cuando hace una década estos llegaban a 36. Lo mismo sucede en los casos de la educación y la inversión pública, aunque en menor grado.

En el caso de la región, el pago de intereses superó al gasto en educación en países como El Salvador, Bahamas, Jamaica y Trinidad y Tobago, mientras estos fueron superiores al gasto en salud en Barbados, Brasil, República Dominicana, Jamaica, México y Trinidad y Tobago. Los pagos de intereses en relación con la inversión pública son elevados en 10 países en la región, tales como Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y República Dominicana.

Países en desarrollo: comparativa del pago de intereses de deuda con otros gastos

Países en desarrollo con mayor peso de pago de intereses que otros gastos públicos

América Latina y el Caribe: países que gastan más en intereses de deuda que en educación, salud e inversión (2019-2021)

Gasto público		Países
Educación	4	
Salud	7	
Inversión	10	

Fuente: UNCTAD, 2023

Reflexiones finales:

En general, el panorama que nos muestra el informe y los datos publicados por UNCTAD refuerza la idea de que nuestros países están más expuestos a los choques externos y la posibilidad de recuperarse de los efectos de las crisis, avanzar hacia los ODS y afrontar la crisis climática, es mucho menor que aquellos que tienen mayores ingresos y que ejercen el poder del manejo financiero y monetario. El acceso al financiamiento no solo se ha tornado más caro, sino que condiciona a los países a tener que elegir entre cumplir con los compromisos financieros o destinar recursos a gastos esenciales para su población, pero el incumplimiento del pago de la deuda tiene una serie de consecuencias para las economías y la sociedad, que luego se ven reflejadas en los programas de ajuste o consolidación fiscal que son aplicados de manera indiscriminada y que derivan en medidas de austeridad. Por otro lado, dada la histórica dependencia de los países de ALC en la exportación de materia prima para generar ingresos, los altos niveles de deuda profundizan el extractivismo y limitan la posibilidad de realizar una transición energética en el marco de los acuerdos internacionales para combatir la crisis climática.

La deuda afecta a millones de personas en nuestros países. Por, ejemplo, más de la mitad de la población de América Latina y el Caribe, 351 millones de personas, vive en países que gastan más en intereses que en salud, y este es un factor determinante para las posibilidades de avanzar o no hacia el logro de los ODS. Estando a pocos años de la meta establecida para cumplir con la Agenda 2030 ya se encienden las alarmas de que no se está avanzando lo suficiente, de que no se cuenta con el financiamiento necesario, e incluso de que se está retrocediendo en varios de los objetivos. La CEPAL[2] advierte que solo la cuarta parte de las metas de desarrollo sostenible han sido alcanzadas o están en ese proceso, poniendo en riesgo la consecución de los ODS en la región. Esa situación está estrechamente relacionada con las posibilidades de acceso a recursos y las restricciones financieras que presentan nuestras economías dada, entre otras cosas, por su condición de países de renta media o alta, que no permite el acceso a recursos concesionales y limita la oportunidad de acceder a iniciativas de alivio de deuda, por lo que se necesitan reformas en el sistema financiero internacional.

(2) https://repositorio.cepal.org/handle/11362/48823

UNCTAD plantea la adopción de algunas medidas para encaminarse a ese nuevo orden económico que se necesita y con las cuales Latindadd está de acuerdo, tales como: mejorar la participación de los países en desarrollo en la gobernanza de la arquitectura financiera internacional; la creación de un mecanismo de resolución de la deuda; provisión de liquidez a países en dificultades que incluya el uso de Derechos Especiales de Giro (DEG), suspensión de los sobrecargos del FMI e incremento de la cuota de acceso al financiamiento de emergencia del FMI; y un mayor acceso a financiamiento concesional. Sin embargo, se dejan de lado aspectos importantes como el rol de las agencias calificadoras de riesgo, la reforma de las cuotas del FMI y eliminación de los sobrecargos, el impulso a la transparencia de acreedores y deudores, y no se enfatiza en la necesidad de que toda iniciativa de solución de la deuda debe estar enmarcada en las Naciones Unidas.

Lamentablemente, la necesidad de abordar el endeudamiento se ve, en general, desde el punto de vista práctico en el que los deudores puedan cumplir con sus obligaciones financieras y con ello ser sujetos de crédito y así atraer inversiones. Existe una apuesta de parte de UNCTAD y otros organismos por fortalecer el rol de la banca multilateral de desarrollo para apoyar el desarrollo sostenible y aumentar la inversión privada con el fin de poder cubrir las necesidades de financiamiento de la agenda climática y el desarrollo, pero esta no es la salida.

Las brechas de inversión son enormes, calculadas en unos USD 4 billones anuales para los países en desarrollo[3], pero la solución no debe estar amparada en la habilidad de nuestras economías para atraer inversiones ni de tener las mejores calificaciones crediticias, sino más bien en fortalecer la disponibilidad de recursos públicos y que estos sean movilizados hacia donde más se necesiten, sin generar mayor endeudamiento, sin condicionalidades y respondiendo a una responsabilidad histórica de la enorme deuda financiera, climática y ecológica de los países del Norte global, de la cual el Sur es acreedor.

(3) https://mexico.un.org/es/238984-la-unctad-pide-apoyo-urgente-los-pa%C3%ADses-en-desarrollo-para-atraer-inversiones-masivas-en

Latindadd
Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social

Nuevas alarmas ante la crisis de deuda y el desarrollo. Una mirada desde América Latina y el Caribe

Publicado por Latindadd
Editado por:
© Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd, 2023
Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima – Perú
Teléfono: (51)(1)711-1914
latindadd@latindadd.org
www.latindadd.org

Coordinación General:
Carlos Bedoya

Coordinación Nueva Arquitectura Financiera:
Patricia Miranda

Elaborado por:
Rodolfo Bejarano

Comentarios y contribuciones:
Carola Mejía
Verónica Serafini
Daniela Berdeja
Patricia Miranda

Diseño y diagramación:
Ángela Zegarra