

# **El Sistema de la Deuda como Obstáculo a la Paz y Justicia Internacional<sup>1</sup>**

Por Daniel Munevar

El presente artículo tiene como propósito analizar la relación entre los procesos de endeudamiento externo y la justicia social en el ámbito internacional. Específicamente se explorarán 3 tipos de relaciones. La primera se refiere al impacto que tiene el actual paradigma de financiamiento para el desarrollo sobre la disponibilidad de recursos por parte de países en vías de desarrollo para la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes. La segunda relación que se explora es el impacto del esquema de financiamiento sobre la especialización productiva internacional de un país y la agudización de los conflictos asociados a la llamada “maldición de los recursos”. En tercer lugar se analiza la relación entre los ciclos de financiamiento externo con la evolución de la desigualdad a nivel nacional e internacional.

## **1. El Paradigma del Financiamiento para el Desarrollo: Financiamiento para Quien?**

Desde los primeros desarrollos teóricos en el área de Economía del Desarrollo a principios de los años 50, el concepto de la acumulación de capital se constituyó como la base fundamental del crecimiento económico a largo plazo. En el marco teórico neoclásico, el proceso de desarrollo fue definido como una dinámica lineal equivalente al crecimiento económico. Tal proceso depende en última instancia de rápidas tasas de crecimiento de la productividad de la mano de obra, las cuales se traducen en una mayor disponibilidad de bienes materiales para la satisfacción de necesidades sociales existentes. Del análisis se desprende que altas tasas de inversión, al traducirse en acumulación acelerada de capital y por ende en incrementos sostenidos a largo plazo de la productividad de los trabajadores, se convertían en el elemento clave para promover el desarrollo de los países del tercer mundo.

El problema entonces desde el punto de vista de los países en desarrollo consistía en una limitación dual. Por un lado su capacidad de inversión en un momento determinado se veía constreñida por sus bajos niveles de ingreso y ahorro. Por el otro carecían de la tecnológica necesaria para iniciar un proceso de transformación productiva desde actividades agrícolas de bajo valor agregado hacia actividades industriales de mayor valor agregado. Para superar este doble escollo se propone el financiamiento externo para el desarrollo. A través de la transferencia de recursos de países industrializados con excedentes de capital, hacia países en desarrollo, se podía acelerar el proceso de inversión y acumulación de capital, al mismo tiempo que se proveían los recursos en divisa

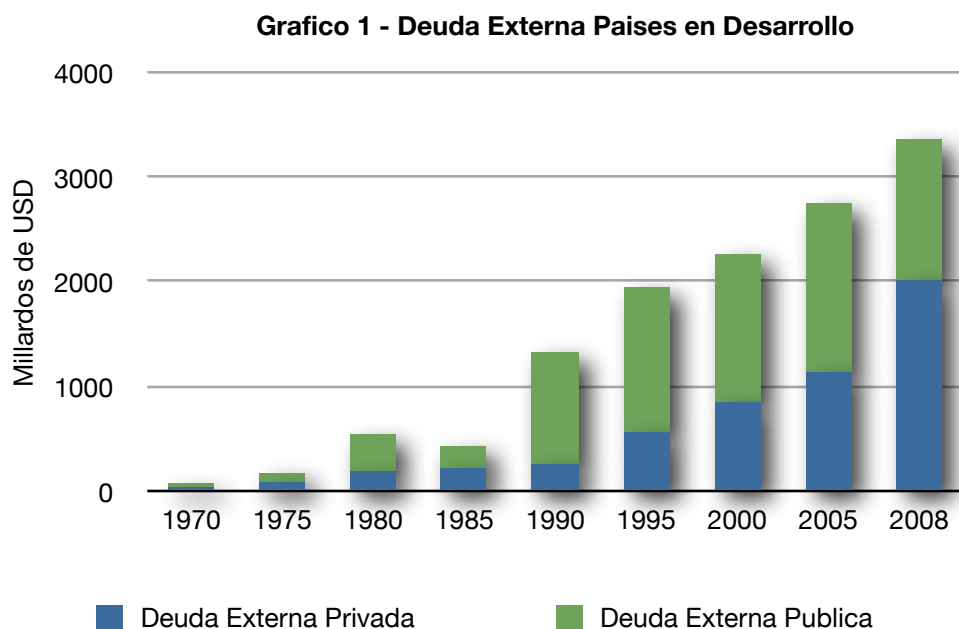
---

<sup>1</sup> Ponencia presentada durante el XXV Curso de Verano “Hacer posible la paz”, de la Universidad Internacional de la Paz en Barcelona, España en Julio del 2010.

necesarios para la importación de la tecnología y maquinaria por parte del segundo grupo de países.

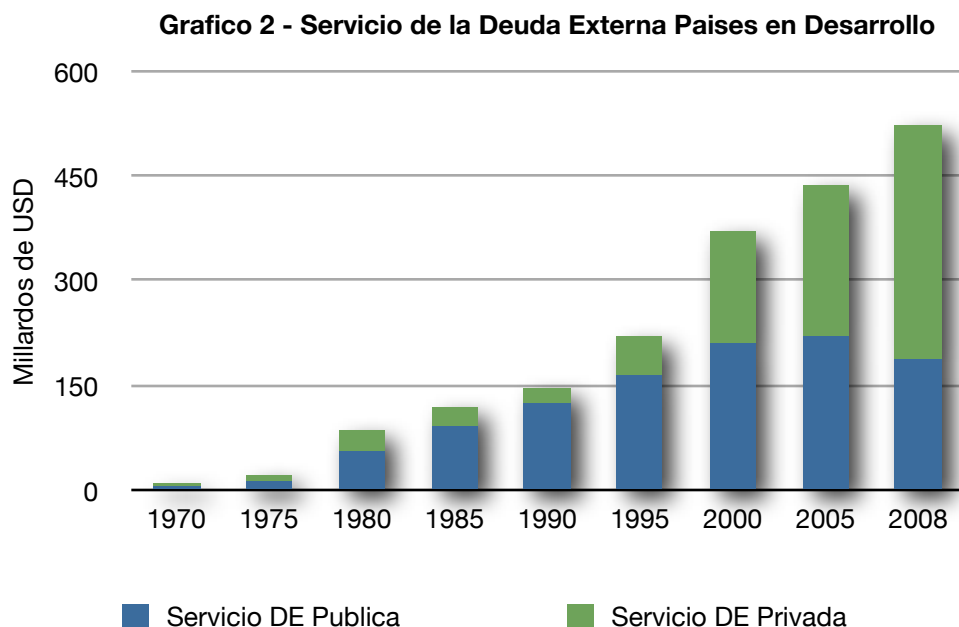
Con pequeñas modificaciones esta línea de argumentación ha permanecido como una de las piedras angulares del discurso de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) por más de 60 años. En la medida en que el foco de las políticas del Banco Mundial fue transformándose a lo largo de las últimas décadas, el financiamiento externo para el desarrollo fue utilizado no solo para la inversión en proyectos productivos, sino también para masivas inversiones de infraestructura, proyectos agrícolas, construcción de escuelas y hospitales, etc. Lentamente se fue consolidando la noción que el financiamiento externo para el desarrollo podía llevarse a cabo dentro de la lógica del mercado, esto es con un margen de rentabilidad, sin importar el tipo de actividad que se estuviera financiando. Así la idea que el financiamiento externo para el desarrollo juega un papel positivo para la transferencia de recursos y por ende para el desarrollo se posicionó como una suerte de *conventional wisdom* indiscutida.

Sin embargo cuando contrastamos la positiva y benéfica concepción del financiamiento con sus efectos reales durante los últimos 40 años obtenemos una imagen completamente distinta. En primer lugar, como se puede observar en el Gráfico 1, el endeudamiento externo, tanto de entidades públicas como privadas, de los países en desarrollo (PED) no ha parado de aumentar durante los últimos 40 años. Durante este periodo la deuda externa pasó de 70 mil millones de dólares en 1970 a cerca de 3.3 billones de dólares en el 2008, es decir se multiplicó por un factor de 48.



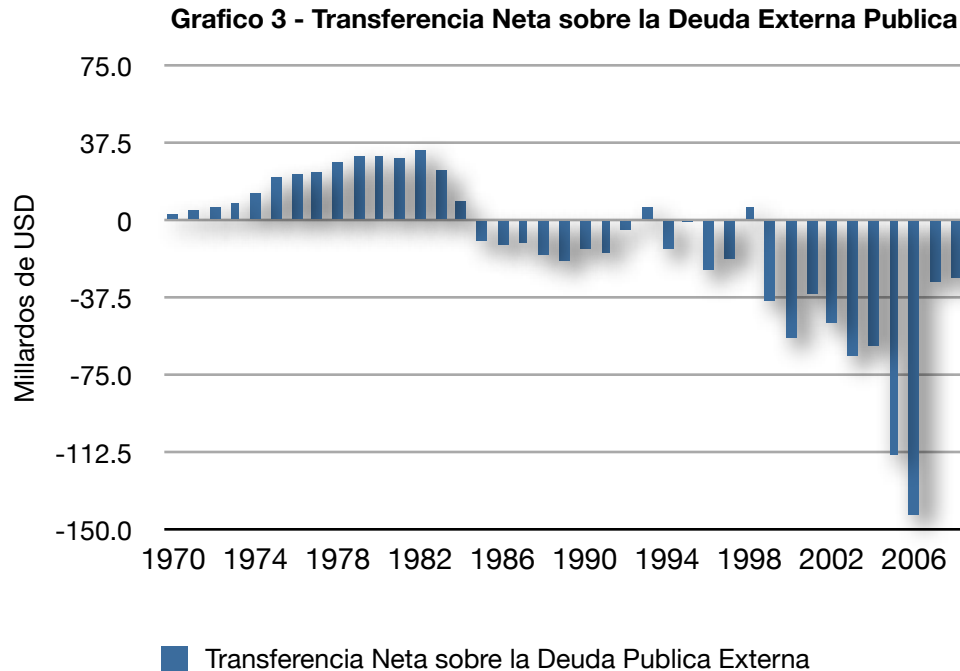
Fuente: World Bank (2009)

En segundo lugar, el crecimiento desenfrenado de la deuda externa trajo consigo un incremento de los recursos destinados por parte de los PED al pago de la misma. Como se muestra en el Gráfico 2, el servicio de la deuda externa paso de 9 millardos de dólares en 1970 a 530 millardos de dólares en el 2008, es decir el servicio se incremento por un factor de 58. En total los PED han reembolsado entre 1970 y el 2008, el equivalente a 120 veces su endeudamiento inicial. Esta cifras demuestran que antes de promover el desarrollo, la evolución del endeudamiento y el servicio de la deuda se han convertido en un pesado fardo sobre los PED.



Fuente: World Bank (2009)

Para vislumbrar la verdadera magnitud del problema asociado a la transferencia de recursos públicos es necesario referirse, en tercer lugar, al Gráfico 3. Como se muestra, la suma de los desembolsos de deuda externa para el sector publico menos el servicio de la deuda externa publica, permanece en territorio negativo durante gran parte del periodo comprendido entre 1970 y 2008. En total la transferencia neta de recursos desde el sector publico de los PED a sus acreedores externos alcanza la suma de casi 500 millardos de dólares. Para poner esta cifra en contexto, los recursos transferidos representan el equivalente a 5 veces la suma donada por los Estados Unidos para la reconstrucción de Europa en el periodo de posguerra en el marco del llamado Plan Marshall.



Fuente: World Bank (2009)

En su conjunto estas cifras muestran que el paradigma del sistema de la deuda como un mecanismo de transferencia de recursos del Norte al Sur, es solo una quimera. Lo que queda claro es que el sistema de la deuda se ha constituido con el paso del tiempo en una sangría inhumana que lacera de forma profunda a los PED. Por el contrario de promover la acumulación de capital y el desarrollo de los países del Sur, el actual esquema de financiamiento externo favorece la obtención de ganancias por parte de entidades financieras a nivel internacional.

Así, el costo de oportunidad asociado a la transferencia de recursos del Sur al Norte que configura el sistema de la deuda pública viene dado por el impacto del servicio de las obligaciones financieras dentro de los presupuestos públicos. Para el caso de América Latina el servicio de la deuda represento como promedio alrededor del 30% del gasto público durante la última década. Se estima que como promedio en esta región del mundo, los recursos destinados al servicio de la deuda equivalen al doble de los recursos destinados a educación y salud. De esta forma mientras el sector financiero registraba ganancias récord a lo largo de los últimos años a nivel global, millones de personas veían limitado su acceso a servicios públicos básicos, a consecuencia del efecto negativo de la deuda sobre los presupuestos nacionales. En este sentido el costo de la deuda en términos humanos alcanza cotas incuantificables.

## 2. El Sistema de la Deuda y la Especialización Productiva

Tras la enunciación por parte de David Ricardo del principio de la ventaja comparativa, los

estudios de comercio internacional han separado el análisis de los flujos comerciales de los flujos de capital. Esta no es una omisión menor. Como apunta Joan Robinson, del enunciado de la teoría de la ventaja comparativa se puede llegar a la reducción de este argumento a que los países en vías de desarrollo se especializan en la producción de banano porque los bananos crecen en dichos países. Lo que se omite entonces es los bananos no son originarios de la mayoría de los países que actualmente los exportan. Para entender el porque de esta situación es necesario recurrir al análisis de los flujos internacionales de capital (Kregel 2009).

Así, “desde este punto de vista, en vez de que los flujos comerciales requieran financiamiento temporal para salvar los periodos de tiempo requeridos para que los cambios en precios relativos o tasas de cambio puedan volver a equilibrar los flujos comerciales, son los flujos internacionales de capital destinados a financiar proyectos de inversión los que determinan la producción y los flujos comerciales” (Kregel 2009). Esta conexión entre comercio y flujos de capital permite entender en su adecuado contexto el proceso de especialización productiva experimentado por America Latina, y por extensión de gran parte del resto del mundo subdesarrollado.

En la medida en que los flujos internacionales de capital empezaron a crecer sistemáticamente durante el ciclo de gestas de independencia en America Latina a principios del siglo XIX, estos determinaron un patrón de inserción productivo, comercial y financiero que se reforzaba de forma inherente a lo largo del tiempo. De esta forma las inversiones de capital realizadas por capita foráneo para facilitar la explotación de plantaciones agrícolas u otras materias primas, permitía al mismo tiempo financiar las importaciones de bienes de capital de los países industrializados (Kregel 2009). Dados los diferenciales de productividad entre la producción de materias primas y bienes manufacturados, y el deterioro de los términos de intercambio que dicho diferencial conlleva, el financiamiento externo se convierte en un requerimiento para el mantenimiento de esta estructura de producción. A su vez, la mayor dependencia de fuentes foráneas de financiamiento refuerza la necesidad de generar divisas por exportaciones en el corto plazo para hacer frente a las obligaciones financieras derivadas del pago de la deuda, lo cual cierra el círculo vicioso de especialización productiva y dependencia observado a lo largo de los dos últimos siglos.

La presión por parte de los acreedores para recibir el pago de la deuda fuerza a los países deudores a privilegiar la promoción de actividades que generen de forma inmediata ingresos en divisas por exportaciones. Tales exportaciones se concentran en sectores de bajo valor agregado y poca capacidad de absorción de mano de obra. Este esquema productivo, asociado al sistema de la deuda, se convierte en un obstáculo significativo para el desarrollo de los países del Sur de 3 formas. Primero, la concentración de la producción en materias primas limita la capacidad de la economía para generar empleos y resolver así los problemas de subempleo e informalidad. Segundo, aumenta la vulnerabilidad de los países del sur a la volatilidad de los precios internacionales de las

materias primas. Y tercero al incrementar la dependencia de los ingresos por exportaciones de materias primas, el sistema de la deuda acrecienta la llamada “maldición de los recursos”. Ante la falta de otras actividades que generen ingresos y empleos, las tensiones sociales y políticas asociadas al control de las materias primas también se incrementa y con ello las probabilidades de conflictos armados internos.

### **3. Financiamiento Externo, Crisis Financiera y Desigualdad**

El tercer mecanismo a través del cual el sistema de la deuda se ha convertido en un obstáculo a la paz y la justicia internacional tiene que ver con la relación directa que existe entre los ciclos globales de capital y la evolución de la equidad tanto dentro como entre países durante las últimas décadas.

La literatura sobre el tema de la desigualdad se concentra en gran parte en su estudio partiendo de un análisis microeconómico. Esto es, los diferenciales en el ingreso de un grupo social se explican a través del estudio de características individuales (años de estudio, tipo de trabajo, etc.). Aunque este tipo de análisis es útil para comprender la dinámica de grupos en específico, el mismo ha sido incapaz de dar una explicación convincente de las tendencias generales de la evolución de la desigualdad tanto de países desarrollados como subdesarrollados registradas a lo largo de las últimas décadas.

Por otra parte el University of Texas Inequality Project<sup>2</sup>, grupo de investigación basado en Austin, Texas, bajo la dirección de James K. Galbraith toma un acercamiento diferente a la cuestión. Así, se parte del hecho que la evolución de la desigualdad es un elemento determinado en gran parte por la estructura económica presente en un país y por ende sus tendencias a nivel global deben entenderse como una cuestión eminentemente macroeconómica. En este sentido la clave para comprender el fenómeno de la desigualdad radica en entender la dinámica de transformaciones estructurales de una economía que la producen (Galbraith 2009).

Como muestra Kusnetz (1955) en su clásico estudio estadístico sobre desarrollo económico, el incremento del ingreso per capita está asociado a una transformación estructural de la economía. En una primera etapa, a medida que la importancia de las actividades agrícolas decrece y procesos insípidos de industrialización y urbanización empiezan a tener lugar, los niveles de desigualdad tienden a crecer a consecuencia de los mayores niveles de ingreso asociados a las actividades industriales. En la segunda etapa una vez la industria se convierte en la principal fuente de empleo y el proceso de urbanización concentra el grueso de la población en zonas urbanas, la desigualdad tiende a declinar. Finalmente en una tercera etapa, en la medida en que el sector de servicios se convierte en la principal fuente de ocupación, destacándose en el mismo actividades relacionadas al sector financiero, la desigualdad vuelve a incrementarse. De esta forma la

---

<sup>2</sup> Para más información del trabajo realizado por UTIP, incluyendo acceso a las bases de datos visitar

evolución de la desigualdad puede describirse como una S invertida. La posición de un país en dicha curva depende del estado de su proceso de transformación estructural.

En este esquema los patrones de los flujos globales de capital, y por ende la deuda, se han convertido en elementos claves a la hora de comprender la evolución de la desigualdad. La relación entre ambos patrones viene dada por el ciclo de *Boom & Bust*. Contrario a lo que indica la teoría neoclásica, el sistema financiero es inherentemente volátil. La volatilidad implica que los flujos de capital hacia una economía no siguen un patrón o tendencia estable a lo largo del tiempo, lo cual induce un estado de fragilidad financiera. Así, fuertes incrementos de entradas de capital a países de la periferia, asociados con la fase inicial de un ciclo global de capital, son seguidos por fugas masivas y crisis financieras que causan periodos extendidos de estancamiento económico. En un primer momento estos flujos de capital aceleran el crecimiento económico, pero dadas las grandes cuantías de capital que tienden a concentrarse en un número pequeño de países, estos terminan causando serias distorsiones que eventualmente causan el colapso de países y regiones enteras. Mientras la desigualdad tiende a decrecer durante el periodo de crecimiento económico que tiene lugar en la fase de entrada de capitales, la distribución del ingreso se deteriora de forma significativa y súbita una vez tiene lugar la consiguiente crisis financiera. De la misma forma cambios en los términos de intercambio que favorezcan los productos de un país tienden a reducir los niveles de desigualdad en este.

Dado que los ciclos globales de capital están determinados por las condiciones de liquidez presentes en las economías avanzadas, los países del sur tienen pocas herramientas para controlar tales ciclos de crisis e incremento de la desigualdad, con la excepción de controles y restricciones a los flujos de capital. Este hecho queda patente con un análisis de la evolución global de la inequidad durante los últimos 50 años. Así el periodo de control de flujos de capitales que precedió al colapso del acuerdo original de Bretton Woods estuvo caracterizado por la relativa ausencia de crisis financieras y una tendencia estable en la evolución de la desigualdad a lo largo de los años 60. Sin embargo estas tendencias se vieron radicalmente alteradas en la primera mitad de la década de los setentas.

La progresiva desregulación de los mercados internacionales de capital tuvo como directa consecuencia un aumento sustancial de los flujos de deuda hacia los países en vías de desarrollo, especialmente hacia América Latina. Este suceso, conjuntamente con el alza de los precios de las materias primas a lo largo de la década, tuvo un importante efecto sobre la evolución de la desigualdad. Por un lado, la desigualdad decreció de forma significativa en los países exportadores de materias primas y principales receptores de crédito del sistema financiero internacional. Por el otro, la desigualdad creció en los países industrializados consecuencia de la década de bajo crecimiento económico y altos niveles de inflación. En su conjunto, a nivel global la desigualdad empezó a registrar una ligera reducción durante los años setenta.

Esta tendencia volvió a sufrir un vuelco con la crisis de la deuda que sacudió a gran parte de los países en desarrollo y sumió a estos en un prolongado periodo de estancamiento económico. El fin del ciclo de endeudamiento coincidió con el deterioro de los términos de intercambio con la caída de los precios de las principales exportaciones de los países deudores. Como era de esperar, este doble golpe tuvo serias repercusiones sobre la distribución del ingreso global, en la medida que los planes de ajuste estructural se convirtieron en el orden del día en términos de política económica. En una primera instancia los mayores incrementos de la desigualdad se registraron en países de África y América Latina, seguidos posteriormente por los países del bloque comunista, una vez este comenzó su proceso de desintegración en la segunda mitad de la década. La excepción a estos casos, se dio precisamente en aquellos países que no participaron del ciclo de crédito gracias a sus políticas de controles de capitales: China e India. Así, la década de los ochentas se vio caracterizada por un alza sostenida de la desigualdad a nivel global.

La década de los noventa no registro cambios significativos en las tendencias anteriormente descritas. La implementación de políticas adscritas al llamado Consenso de Washington, con sus consiguientes efectos en términos de políticas de austeridad, privatizaciones y flexibilización laboral, en gran parte de los países en vías de desarrollo sostuvo la tendencia al alza en los niveles de desigualdad. En este sentido hay 2 elementos que vale la pena resaltar. El primero es el rol clave que ha jugado el sector financiero en el proceso. En la mayoría de los casos observados, las políticas de desregulación y privatización del sector financiero han traído consigo estructuras salariales caracterizadas por la preeminencia de los salarios de dicho sector sobre el resto de la economía. Así, la financierización de las economías ha jugado un rol central en el incremento de las desigualdades durante las últimas dos décadas. El segundo es la evolución de la desigualdad en el sudeste asiático. Durante el periodo previo al estallido de la crisis de 1997, caracterizado por fuertes flujos de capital hacia este grupo de países, los niveles de desigualdad tendieron a la baja. Sin embargo una vez tuvo lugar la crisis, tal y como sucedió en el caso de América Latina durante los años 80, los niveles de desigualdad registraron un fuerte aumento que eliminó en un corto periodo de tiempo los avances alcanzados durante la década previa.

A forma de conclusión del presente ensayo es posible apuntar que el anterior recuento histórico deja en claro la profunda influencia que tiene el sistema de la deuda sobre dinámicas económicas y sociales claves como la acumulación, la especialización productiva y la evolución de la desigualdad. En su conjunto la imagen no es alentadora. Como se mostró en la primera sección, el sistema de la deuda favorece la transferencia de recursos del Sur a sus acreedores convirtiéndose de esta forma en un obstáculo para la provisión de servicios sociales y derechos humanos básicos de las poblaciones de estos países. A lo anterior se suma que al forzar el pago del servicio de la deuda, el actual esquema de financiamiento externo promueve la implementación de un esquema productivo especializado en la producción de materias primas, el cual se traduce en una



estructura laboral incapaz de generar empleo y que profundiza las tensiones sociales por el control de dichos recursos. Finalmente, dado el carácter global de los flujos internacionales de capital, estos se han convertido en el determinante principal de la evolución de la inequidad a nivel mundial, siendo esta influencia una de carácter negativo. Esta serie de evidencias deja en claro que se hace urgente reconsiderar el esquema actual de financiamiento externo para el desarrollo, de tal forma que en vez de convertirse en un obstáculo para la satisfacción de los derechos humanos y por ende para la paz y la justicia internacional, se convierta en un facilitador para alcanzar dichas metas.

## **Bibliografía**

Galbraith, J.K. (2007), "Inequality, Unemployment and Growth: New Measures for Old Controversies", draft version paper prepared for the *Journal of Economic Inequality*.

Kregel, J. (2009), "Financial Markets and Specialization in International Trade: The Case of Commodities", draft of remarks prepared for the *Consultation on Financial Crisis and Trade: Towards an Integrated Response in the Latin America-Caribbean Region* organized by UNCTAD

Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review* 45, 1-28.

World Bank (2009), *Global Development Finance 2009*, Washington D.C.