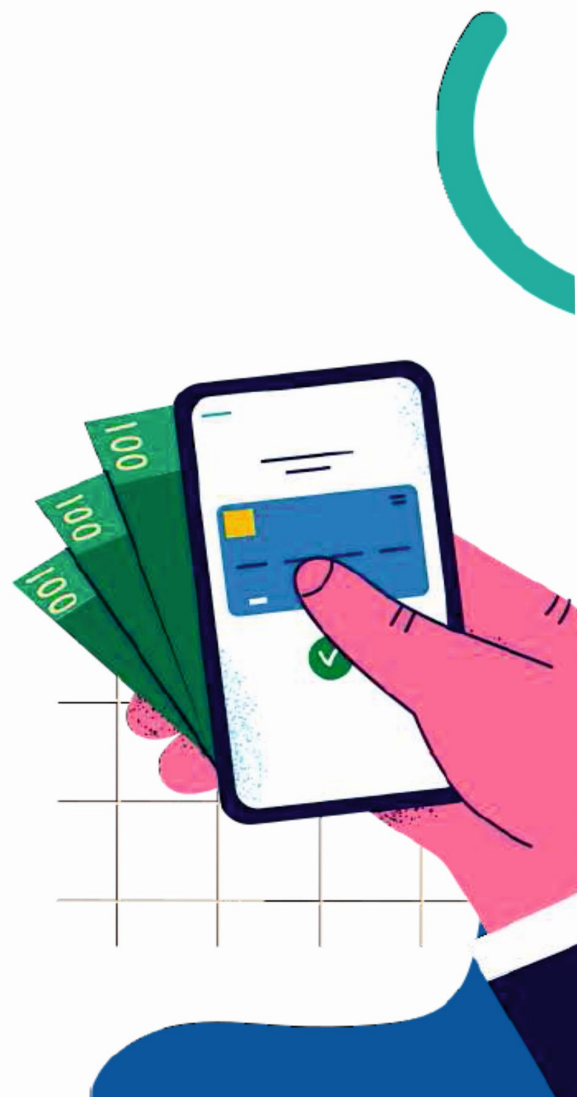


Deuda Pública en Latinoamérica y propuestas del Banco Mundial



Depósito Legal: Nro. 2022-12228

ISBN: 978-612-49137-0-9



JORGE LUIS VARGAS ESPINOZA
HUMBERTO ESCUDERO VASQUEZ
WILY LEOPOLDO VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ
ZULEMA VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ
GIOVANA ARASELI FLORES TURPO

BRITISH
LIBRARY



MAR CARIBE

EDITORIAL

Deuda Pública en Latinoamérica y propuestas del Banco Mundial

Jorge Luis Vargas Espinoza, Humberto Escudero Vásquez, Wily Leopoldo Velásquez, Zulema Velásquez, Giovana Araseli Flores Turpo

Adaptado por: Ysaelen Odor Rossel

Compilador: Natalia Espinoza García

© Jorge Luis Vargas Espinoza, Humberto Escudero Vásquez, Wily Leopoldo Velásquez Velásquez, Zulema Velásquez Velásquez, Giovana Araseli Flores Turpo, 2022

Jefe de arte: Natalia Espinoza García

Diseño de cubierta: Juan Carlos Lázaro Guillermo

Ilustraciones: Juan Carlos Lázaro Guillermo

Editado por: Editorial Mar Caribe de Josefrank Pernaleté Lugo

Jr. Leoncio Prado, 1355 – Magdalena del Mar, Lima-Perú

RUC: 15605646601

Libro electrónico disponible en http://editorialmarcaribe.es/?page_id=265

Primera edición – diciembre 2022

Formato: electrónico

ISBN: 978-612-49137-0-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-12228

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	10
CAPITULO I.....	14
EL INICIO UN POCO RESERVADO DE LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA.	14
1.1 EL CURSO DEL FENÓMENO.	14
<u>1.1.1 EL ORIGEN DE LA DEUDA</u>	15
Tabla 1.1.	21
Evolución de la deuda externa argentina y comparación entre los vencimientos a menos de un año y las exportaciones totales (en millones de dólares).....	21
Tabla 1.2.	24
Evolución de la balanza comercial argentina y de 24	24
algunos servicios financieros (en millones de U\$S).....	24
1.2. PAGO DE LA DEUDA	26
Tabla 1.3	35
Evolución de la deuda bruta y neta de la argentina.....	35
y carga financiera por intereses (en millones de dólares).....	35
1.3 ASPECTOS CONTABLES Y PRINCIPALES TENDENCIAS.	36
Figura 1.1	37
América latina y el caribe: saldo de la deuda pública según cobertura institucional, 1990-2003	37
Tabla 1.4	38
América Latina y el caribe: Deuda pública del gobierno central 1990-2003	38
(Porcentajes de pib) ^a	38
Tabla 1.5.	39
América latina y el caribe: deuda pública del sector público no financiero 1990-2003 (porcentaje de pib) ^A	39

CAPITULO II	40
LOS IMPACTOS ECONÓMICOS.....	40
2.1. IMPACTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA Y LOS RIESGOS PARA LA RECUPERACIÓN.	40
<u>2.1.1. INCREMENTO</u> de las diferencias internas y entre países	40
<u>2.1.2 REACCIONES A CORTO PLAZO DE LOS GOBIERNOS FRENTE A LA CRISIS.</u>	41
Figura 2.1.	42
Respuesta fiscal a la covid-19: Países seleccionados, por grupo de ingresos	42
Figura 2.2.	43
Políticas fiscales, monetarias y para el sector financiero aplicadas en respuesta a la crisis de la COVID19, por grupo de ingresos de los países	43
<u>2.1.3 Riesgos para la recuperación equitativa</u>	44
Figura 2.3	45
Riesgos de los balances interconectados.....	45
2.2 RIESGOS DE LOS BALANCES BANCARIOS: FOMENTAR LA TRANSPARENCIA Y FACILITAR LA GESTIÓN DE LOS PRÉSTAMOS PROBLEMÁTICOS ANTE EL CONTEXTO PANDEMIA.....	46
Tabla 2.4	48
Capacidad de los sistemas bancarios para absorber el aumento de los préstamos dudosos, por grupo de ingresos de los países	48
<u>2.2.1 OPTIMIZAR LA TRANSPARENCIA Y DISMINUIR LOS INCENTIVOS QUE ALIENTAN MEDICIONES INCORRECTAS.</u>	49
<u>2.2.2 CORREGIR LOS PRÉSTAMOS CON DIFICULTADES MEDIANTE INTERVENCIONES RELGULATORIAS.</u>	50
2.3 REDEFINICIÓN DE LA DEUDA DE LAS EMPRESAS Y LOS HOGARES.....	51
2.4 LOS PRÉSTAMOS DURANTE LA RECUPERACIÓN Y POSTERIORMENTE.....	51
Figura 2.5	52

Tendencias trimestrales de las condiciones crediticias, por grupo de ingresos de los países, 2018-2021.....	52
2.5 LA IMPORTANCIA DE LOS NUEVOS DATOS PARA MEJORAR LA VISIBILIDAD Y LAS FORMAS DE RECURSO.....	54
2.6 LA GESTIÓN DEL RIESGO CREDITICIO, GARANTÍAS DE CRÉDITO.	55
2.7 POLÍTICAS DESTINADAS A FOMENTAR LA INNOVACIÓN SEGURA.	56
CAPITULO III	57
CONTEXTO ECONÓMICO	57
3.1 ACCIONES DEL BANCO MUNDIAL.....	57
3.2 APOYAR EL CRECIMIENTO INCLUSIVO BANCO MUNDIAL.	58
3.2.1 INVERTIR EN CAPITAL HUMANO.	58
Tabla 3.1	58
Compromisos y desembolsos para la Región 2020-2022.....	58
(En millones de USD).....	58
3.2.2. PROMOVRIENDO UNA RECUPERACIÓN VERDE Y SOSTENIBLE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.	59
3.2.3 APOYANDO LOS OBJETIVOS DE DESARRO DE LOS PAÍSES.....	60
Figura 3.1	60
Financiamiento del BIRF Y DE LA AIF, por Sector, 2022.....	60
(Porcentaje del total de USD 10.400 millones)	60
Tabla 3.2	62
Reseña de América Latina y el Caribe	62
3.3 GESTIONAR LA DEUDA PÚBLICA.....	63
Figura 3.2.	63
Deuda bruta de la administración pública como porcentaje del PIB, por grupo de ingresos de los países (2010-20)	63
<u>3.3.1. GESTIONAR LA DEUDA PÚBLICA PARA PODER DESTINAR RECURSOS A LA RECUPERACIÓN.</u>	64

3.3.2 SOLUCIONAR EL SOBREENDEUDAMIENTO	66
Tabla 3.3	67
Reestructuración de la deuda pública y tiempo que duró el incumplimiento, países seleccionados, 1975-2000	67
3.3.3 MEJORAR LA TRANSPARENCIA Y LA COORDINACIÓN Y AUMENTAR LOS INGRESOS.	68
CAPÍTULO IV	70
DEUDA PÚBLICA Y ESPACIO FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.	70
4.1 DEUDA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN PERSPECTIVA.	70
Figura 4.1.	70
América Latina a: Deuda pública externa e interna con respecto al producto interno bruto, 1970-2014 b c.....	70
Figura 4.2	77
América Latina, países seleccionados: deuda pública externa e interna, 1990-2014.....	77
(Porcentaje del PIB)	77
Figura 4.3	78
América Latina (19 países): deuda pública con respecto al PIB, por países, 2000 y 2014	78
(En porcentajes).....	78
Figura 4.4	79
América Latina (19 países): composición de la deuda pública, por países, 2014	79
Figura 4.5	80
El Caribe (13 países): deuda pública con respecto al PIB, 2000-2014	80
(En porcentajes)	80
Figura 4.6	81
El Caribe (13 países): deuda pública con respecto al PIB, por países, 2000 y 2014	81

<i>(En porcentajes)</i>	81
4.2 CERRAR LA BRECHA FISCAL BANCO MUNDIAL.....	82
CAPITULO V.....	85
EL SISTEMA DE LA RECAUDACIÓN Y LA SOLUCIÓN A LAS BRECHAS.	85
5.1 INCREMENTAR LOS IMPUESTOS LEGISLADOS	85
Figura 5.1	86
Recaudación del IVA	86
Figura 5.2	87
Recaudación del IRPF	87
Figura 5.3	88
Recaudación del Impuesto de Sociedades.	88
5.2 ¿SUBIR O NO SUBIR? LOS IMPUESTOS EN AMÉRICA LATINA	89
Figura 5.4	91
La tasa tributaria inicial es importante para determinar el efecto depresivo sobre el crecimiento de elevar el IVA	91
Mapa 5.1.....	92
Hay espacio para aumentar el IVA en los países de ALC con tasas iniciales bajas para este impuesto	92
Figura 5.5	92
Ingresos fiscales (como porcentaje del PIB)	92
5.3 Impacto potencial de un aumento en el IRPF.....	93
Tabla 5.1	95
Estadísticas simples de la AMIITR a través de una muestra conjunta por región/año para Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Estados Unidos.....	95
Figura 5.6	99
Respuesta a nivel país del ingreso antes de impuestos ante un shock en la AMIITR exógeno e imprevisto, neto de impuestos, provocado únicamente por cambios en los impuestos legislados	99

Mapa 5.2.....	100
Proporción que representa el 10 por ciento superior de los contribuyentes, por región de cada país	100
Mapa 5.3.....	101
Proporción que representa el 10 por ciento superior de los contribuyentes, por región de cada país (sigue).....	101
Figura 5.7	102
Cambios en las variables de los márgenes extensivo e intensivo del mercado laboral a un año de un aumento de uno por ciento en la AMIITR neto de impuestos.....	102
Tabla 5.8	103
Respuesta a nivel país de la recaudación del IRPF ante un cambio exógeno e imprevisto de la AMIITR	103
5.4 IMPUESTOS SOBRE LA RENTA DE SOCIEDADES: TASAS IMPOSITIVAS ELEVADAS, CUMPLIMIENTO MODERADO.	103
Figura 5.9	104
Tasa estándar del impuesto sobre la renta de sociedades, por región del mundo y país de ALC	104
Figura 5.10	106
Muchos países de ALC suelen recaudar menos (como porcentaje del PIB) que otros países para el mismo nivel de carga tributaria.....	106
Figura 5.11	107
Muchos países de ALC suelen mostrar niveles más altos de informalidad que otros países para el mismo nivel de carga tributaria.....	107
Figura 5.12	109
Gasto público en los mercados emergentes.	109
5.5 REDUCIR LA INVERSIÓN PÚBLICA: UNA SOLUCIÓN RÁPIDA CON REPERCUSIONES DRÁSTICAS Y DURADERAS SOBRE EL CRECIMIENTO.....	109
Figura 5.13	110
Inversión pública en todos los países en desarrollo.	110
Figura 5.14	112

Multiplicadores de la Inversión Pública.....	112
Mapa 5.3.....	113
Estimaciones de los multiplicadores de la inversión pública en todo el mundo	113
Mapa 5.4.....	114
Evolución a lo largo de 50 años de los multiplicadores de la inversión pública en las provincias argentinas.....	114
5.1.1 REDUCIR LAS TRANSFERENCIAS A LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES.	114
Mapa 5.5.....	115
Existencia de mecanismos automáticos de indexación basados en precios alrededor del mundo, circa 2019	115
Figura 5.15	116
Porcentaje de individuos que viven al día en los países industrializados y emergentes (porcentaje de la población).....	116
5.1.2 REDUCIR EL DESPERDICIO Y LA INEFICIENCIA: ¿UNA FORMA “GRATUITA” DE RESTAURAR LA CONFIANZA PÚBLICA?	116
Figura 5.16	117
Costo del despilfarro e ineficiencias en el gasto público de ALC como porcentaje del PIB y del gasto del sector público	117
Figura 5.17	118
Costo del despilfarro e ineficiencias en el gasto público de ALC como porcentaje del PIB y del gasto del sector público	118
Figura 5.18	119
Costo del despilfarro e ineficiencias en el gasto público de ALC, como porcentaje de los déficits fiscales generales en 2021	119
Figura 5.19	119
Rendimiento del Gasto Público bajo diferentes niveles de eficiencia. ...	119
Figura 5.20	121
Determinantes y consecuencias de un nivel alto de despilfarro e ineficiencia en el sector público	121

Figura 5.21	122
Confianza de las personas en el gobierno, por región	122
BIBLIOGRAFIA	124
BIOGRAFÍA DE LOS AUTORES	127

INTRODUCCIÓN

Entre 1998 y 2002, que se ha caracterizado como la "*media década perdida*", la deuda pública aumentó significativamente en varios países de América Latina. En promedio, la participación de la deuda pública del gobierno aumentó en 35,7%-50.5% del PIB al mismo tiempo que se revirtió el ciclo macroeconómico, excluyendo a Nicaragua. La situación ilustra la vulnerabilidad recurrente de las finanzas públicas latinoamericanas: cuando los flujos de capital caen abruptamente, la necesidad del sector público se contrae. Además del default de Argentina y la reestructuración de la deuda pública externa de Uruguay, muchos otros países latinoamericanos han tenido serios problemas de liquidez en estos años, sin emisión de bonos gubernamentales durante la mayor parte de 2002.

¿Era posible prever esta situación? Probablemente sí, porque las finanzas públicas se volvieron muy vulnerables a la situación por la combinación de una gran deuda externa de corto plazo y tipos de cambio fijos o sobrevaluados. Sin duda, la evaluación de la sostenibilidad de la deuda no puede desligarse de la capacidad de generación de divisas del país y de la racionalidad de los regímenes cambiarios vigentes.

Aunque muchos países hicieron esfuerzos significativos para reducir la deuda a principios de la década de 1990, una combinación de altas tasas de interés (principalmente debido a la inestabilidad del mercado crediticio y el sesgo procíclico en las instituciones de crédito), la evaluación del riesgo país y la apreciación del tipo de cambio en los casos en que los cambios en la deuda significa un componente externo importante, y las recesiones económicas tuvieron consecuencias devastadoras para las finanzas públicas.

En varios países, el presupuesto fiscal está atrapado en la dinámica explosiva del crecimiento de la deuda, un proceso similar a una bola de nieve, en el que el servicio de la deuda suele consumir una parte cada vez mayor de los ingresos financieros públicos. El lento crecimiento económico y el debilitamiento de las principales monedas nacionales debido a la deuda dolarizada han jugado un papel dominante en las crisis recientes. Gran parte

de esta bola de nieve proviene del llamado "pecado original"¹, definido como la incapacidad de un país en desarrollo para endeudarse en el exterior en su propia moneda o para endeudarse a largo plazo incluso en los mercados internos. Los mercados financieros imperfectos se caracterizan por vulnerabilidades estructurales resultantes de las diferencias de moneda (cuando los proyectos que producen recursos en moneda nacional se financian en moneda extranjera) y el descalce de plazos (cuando los proyectos de largo plazo se financian con préstamos de corto plazo).

El "pecado original" explica así el "miedo a volar" que era un comportamiento típico de las autoridades en la década de 1990 (Calvo y Reinhart, 2002). Sin embargo, la volatilidad del tipo de cambio era inevitable y provoca fuertes efectos riqueza cuando existen diferencias de moneda entre activos y pasivos, aumentando el riesgo de incumplimiento del sector público y limitando seriamente la efectividad de la política monetaria (Céspedes, Chang y Velasco, 2004).

Si bien la relación deuda pública total/PIB, un indicador estándar de la solvencia a largo plazo del sector público, es relativamente más baja en América Latina², los problemas de liquidez a corto plazo que tanto daño causan a América Latina pueden socavar la credibilidad de los países. Estudios recientes atribuyen este contraste al bajo nivel y alta volatilidad de los ingresos del sector público, la debilidad de los sistemas financieros domésticos y la mediocre calidad de las instituciones financieras.

A la luz de los acontecimientos recientes, el FMI (Fondo Monetario Internacional) ha colocado el tema de la sostenibilidad de la deuda en el centro de sus preocupaciones y ha elaborado varios documentos al respecto (véase, por ejemplo, el World Economic Outlook de septiembre de 2003). La controvertida conclusión de algunos de estos y otros documentos es que, para asegurar la sostenibilidad, la deuda pública de los países en desarrollo no debe superar los 25% y 30% del PIB³. Si ese fuera el límite, la mayoría de los países latinoamericanos entrarían en la dudosa categoría. "insostenibles", por lo que deberían generar un importante superávit

¹ La expresión fue utilizada por primera vez por Eichengreen y Hausman (1999).

² El promedio de la deuda pública, según estimaciones del FMI (véase World Economic Outlook, septiembre 2003), alcanza casi 70% de PIB para los países emergentes de Asia, 90% de PIB para los países emergentes de África y del Medio Oriente, y 55% de PIB para los países en transición

³ Varios artículos recientes llegan a conclusiones similares; véase, por ejemplo, Reinhart, Rogoff y Savastano (2003), Goldstein (2003).

primario en los próximos años para cubrir el exceso de deuda pública. Los estudios realizados para cada país son mucho más cuidadosos, porque enfatizan problemas más bien estructurales al evaluar la sostenibilidad de la deuda pública. Como enfatiza Ter-Minassian (2004), la sostenibilidad es de naturaleza probabilística, ya que la dinámica de la deuda pública depende de eventos financieros y macroeconómicos inciertos. Los modelos pueden mostrar los límites superiores probables del crecimiento de la deuda, pero no pueden mostrar qué deuda es demasiado alta. Este enfoque mucho más flexible permite evitar conclusiones generales sobre el nivel óptimo de deuda pública.

Por otra parte, diseccionar los efectos del COVID-19 en general es deprimente. Una mirada más cercana a la prestigiosa revista médica *The Lancet* reveló que el exceso de mortalidad promedio de ALC durante la pandemia fue uno de los más altos del mundo. Con 25 muertes por cada 100 000 personas, esto es el doble del promedio mundial superado solo por Europa Central y Asia Central (Exceso de mortalidad por covid-19 colaboradores, 2022).

De manera similar, las estimaciones de los sistemas regionales de salud varían desde muy precisos en Costa Rica y Chile hasta una subestimación diez veces mayor en Venezuela, Bolivia, El Salvador y Nicaragua. Los errores tienden a aumentar con la mortalidad y, por lo tanto, son posibles indicadores indirectos de la calidad de la gestión de crisis. Si bien la recuperación llevó la tasa de pobreza prácticamente a los niveles previos a la pandemia, pasando del 30 % en 2021 al 28,5 % en 2022, los efectos estructurales de la pandemia sobre la pobreza y la desigualdad son severos y en gran medida no abordados.

Hasta ahora, alrededor de 170 millones de estudiantes en la región se han perdido el aprendizaje presencial durante aproximadamente la mitad del día que normalmente lo harían, lo que podría resultar en una caída del 10 por ciento en sus ingresos de por vida. (Banco Mundial, UNICEF y UNESCO, 2022). Además, estos costos no se distribuyen equitativamente, sino que recaen sobre quienes no tienen acceso a conexiones digitales, lo que podría exacerbar las desigualdades existentes en las próximas décadas. Se cree que la escasez de alimentos durante la pandemia ha obstaculizado el crecimiento de los niños, en particular en los hogares sin acceso a transferencias de alimentos o ayuda alimentaria en especie. En general, las vacunas también se han reducido drásticamente, dejando a la población vulnerable a enfermedades que antes estaban bajo control.

Se requieren medidas de mediano plazo para mitigar estas pérdidas, pero más profundamente, la crisis educativa enfatiza la necesidad de corregir las disfunciones de largo plazo que afectan a los sistemas de educación pública de la región. En general, el empleo parece haber vuelto a los niveles previos a la pandemia y no ha habido un aumento sostenido de la informalidad, incluso entre las mujeres, o el subempleo. Este futuro relativamente favorable puede enmascarar una dinámica más desfavorable, considerando, por ejemplo, el fuerte aumento de los flujos migratorios en la región y hacia la frontera americana.

CAPITULO I

EL INICIO UN POCO RESERVADO DE LA DEUDA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA.

1.1 EL CURSO DEL FENÓMENO.

Abordar el tema de la deuda externa de los países latinoamericanos es un problema casi inagotable. Está indisolublemente ligado al desarrollo y características del sistema financiero internacional y especialmente a las decisiones del sistema bancario durante el auge financiero internacional. También se refiere a las percepciones de los gobiernos en el mundo y grupos privilegiados sobre las oportunidades y riesgos de los mercados internacionales.

La crisis de la deuda aún requiere una explicación de las causas que llevaron su aparición y posteriores consecuencias. Finalmente, el pago de los enormes pasivos acumulados plantea interrogantes que van desde el equilibrio de los mercados internacionales de capital hasta las circunstancias de la distribución del ingreso entre los países deudores.

En otras palabras, el tema de la deuda no puede desligarse de los fenómenos políticos y sociales, los cuales, junto con los fenómenos económicos, forman un conjunto separado de fuerzas e intereses que no siempre aparecen en las explicaciones más intencionadas, y los aspectos formales del caso. Abordar el tema como un todo está más allá del alcance de esta obra y más allá de las limitaciones del autor.

Pero la imposibilidad de la omisión obliga a elegir algunos temas y organizar la presentación para causar inquietud en el lector; aún a este precio, omitiendo algunos aspectos importantes y presentando el resto de forma resumida, se trata de trazar el curso de un fenómeno que aún no ha agotado sus consecuencias y no ha sido tratado por el análisis teórico.

Intentamos presentar el problema de la deuda desde la perspectiva del deudor y de una manera inusual, organizando la presentación en torno a tres ejes: el origen de la deuda, la crisis provocada por su demanda de pago, y las condiciones sociopolíticas resultantes.

1.1.1 EL ORIGEN DE LA DEUDA

Los países latinoamericanos han jugado tradicionalmente el papel de deudores en el sistema financiero internacional. Además, varios de ellos se independizaron en el siglo pasado y al mismo tiempo solicitaron préstamos en el mercado británico. La relación financiera con el mercado británico en ese momento aseguró el acceso a financiamiento para diversas actividades específicas. Incluidos los militares allanando el camino para el reconocimiento del nuevo estado por parte de un poder hegemónico que presumiblemente estaría interesado en controlarlo más adelante.

Ese vínculo de diplomacia y finanzas dio sus frutos en términos de reconocimiento político. Gran Bretaña reconoció a casi todos los nuevos países latinoamericanos en la década de 1820, aunque fue muy costoso en términos reales y conllevaron largos intereses: El primero fue Argentina, el préstamo no pudo ser devuelto por décadas y provocó varias fricciones entre Buenos Aires y Londres que continuó durante todo el siglo XIX porque acababa de pagar al final de este.

También en esta posibilidad, hay combinaciones económicas y políticas en el proceso de deuda, y en este contexto, su "solución" parece deberse a un período de décadas. Sin embargo, es conveniente anticipar que es difícil encontrar otro momento en la historia de países latinoamericanos donde la deuda y su servicio representaron una dimensión tan grande en comparación con los indicadores actuales de forma independiente.

Esta deuda presenta un aspecto cualitativamente diferente a la anterior y su formación combina las consecuencias de expectativas optimistas en los años 70 y cambios inesperados en el contexto financiero internacional en los años 80. El problema surge de la convergencia de dos factores: la dimensión que alcanza el saldo de la deuda acumulada y el efecto de las altas tasas de interés vigentes en el mercado internacional sobre la obligación de pago anual.

Ambos fenómenos tienen orígenes diferentes y ocurrieron en momentos distintos. La deuda externa creció de manera intensa, especialmente en valor nominal en la década del 70. Durante este período, a los gobiernos latinoamericanos les resultó fácil tomar dinero que veían desde hacía mucho tiempo.

En la práctica, el flujo de recursos financieros se congeló durante la crisis internacional, la Segunda Guerra Mundial y la inmediata postguerra. Inmediatamente después de la década del 50, se inició un ligero aumento de la oferta monetaria de la periferia, proveniente casi exclusivamente de los bancos oficiales centrales, además de las instituciones internacionales creadas para tal efecto.

Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y otros similares. Desde principios de los años setenta, la situación cambia inesperadamente. La abundancia de capital líquido en los mercados financieros internacionales posibilita una oferta cualitativa y cuantitativamente diferente a la anterior; no es posible entrar en este amplio tema analizando las razones de esta enorme liquidez, pero conviene recordar que tiene su origen, por un lado, en el reciclaje de los excedentes ocupados por los países productores de petróleo.

A partir de los nuevos precios establecidos en 1974 y, por otra parte, multiplicados por el dinero producido por la actividad de los bancos que operan en el mercado del eurodólar. Es decir, algunos de estos fondos respondieron a ahorros reales en algunas partes de la economía internacional, mientras que otros eran más bien el resultado del dinero emitido por los bancos; ambos tipos de fondos ahorros reales y dinero creado por crédito se sumaron a la oferta crediticia de los países periféricos.

Por supuesto, los bancos no querían dar los préstamos a todos los países; generalmente eligieron países en desarrollo, que incluían la mayoría de los países de América Latina. En cambio, los países más pobres un grupo cada vez más conocido como el cuarto mundo encontraron casi imposible financiarse en los mercados bancarios privados.

Esta tendencia fue confirmada por instituciones públicas internacionales de crédito y contratos de los países industrializados más grandes. Estas organizaciones recomendaron que los países en desarrollo de nivel medio obtuvieran préstamos de bancos internacionales privados, lo que liberaría fondos públicos para los prestatarios más pobres del planeta.

Algunas organizaciones internacionales definieron una regla de elegibilidad de préstamo que se definía como un cierto ingreso promedio en

cada país, lanzando así un sistema que separaba a los prestamistas del tercer mundo, los mercados privados y los que solo pudieron obtener fondos en el sector público.

Es interesante destacar, que el proceso no fue espontáneo y no fue igual para todos. Aunque algunos países tuvieron que financiarse a través de bancos privados, los cuales estaban dispuestos a invertir sus crecientes excedentes de efectivo, algunos países no tuvieron más remedio que confiar en la ayuda de organizaciones públicas.

Un tratamiento diferente tuvo un resultado notable después de la crisis del endeudamiento: los primeros podían tener grandes deudas en "condiciones de mercado", que incluían altas tasas de interés y cargos por cobranza tardía, mientras que estos últimos constituían la mayoría de las obligaciones de préstamos "baratos" con las tasas de interés más favorables y obligaciones a largo plazo para liquidar sus deudas.

La situación de uno y otro no se debe a las diferentes políticas de los prestamistas, sino a las limitaciones objetivas de los mercados internacionales, frente a las cuales las acciones específicas de gobiernos e instituciones fortalecieron el interés de los banqueros privados del país. Sin embargo, el proceso transcurrió sin problemas en la década de 1980.

Puede decirse que la principal preocupación, al menos en apariencia, era la inversión de esos fondos más que las posibilidades futuras de obtener sus frutos. De hecho, la mayoría de los países latinoamericanos recibieron los reembolsos solicitados a los pocos días, y la experiencia de Argentina registró casos en los que se emitieron de inmediato en respuesta a una simple llamada telefónica desde Buenos Aires.

Los prestamistas parecían pensar que los países menos desarrollados eran buenos clientes para sus negocios financieros más allá de su capacidad objetiva de pago; con base en las estadísticas, podemos confirmar que los últimos fueron en su mayoría tan o más difíciles que los actuales, aunque el éxito de los estudios no se vio obstaculizado por ese aspecto. El ejemplo brasileño es el contraste más importante, aunque no el único, entre facilidad de crédito y dificultad de pago.

Después del primer shock petrolero, el sector externo de la economía brasileña enfrentó grandes desequilibrios. Todas las evaluaciones del futuro

de la balanza comercial de Brasil, desde 1974, han indicado claramente que el país no podrá cumplir con sus obligaciones externas; esto no impidió que siguiera siendo uno de los clientes privilegiados del sistema financiero internacional durante la próxima década.

Está claro que los cálculos financieros tradicionales que se aplican a todas las empresas que solicitan préstamos fueron rechazados cuando se aprobaron préstamos a los países. Esta tendencia fue confirmada por A. Krieger Izquierda, ex ministro de economía argentino, quien también fue vicepresidente del Banco Mundial en los años 70; quien señaló que los bancos prestan más atención a la investidura del ministro de Economía y la confianza que crea su política que a los hechos específicos cuando otorgan préstamos. Los bancos cambiaron sus condiciones de préstamo basándose en la imagen de que "*Por la soberanía de los países no pueden quebrar*".

En lugar de comprobar si los flujos económicos de los países solicitantes del préstamo permiten su recuperación futura, como en el caso de los préstamos corporativos, prevaleció más la experiencia del ministro de finanzas que la estabilidad política de varios gobiernos ya sean democráticos o militares dictatoriales, e incluso preferían estas últimas y en el "*futuro prometedor*" economías incapaces de resolver sus problemas exteriores.

Por ejemplo, el caso de Brasil y la diversificación industrial de la producción, combatiendo la inflación y otras variables similares, pero casi sin mencionar que sus proyecciones no sectoriales indicaban la posibilidad del déficit de muy largo plazo que impedirían el repago de los préstamos a menos que se reciban nuevos créditos en la fecha de pago.

Esta situación no causó preocupación para los prestamistas ni para los beneficiarios. Los primeros estaban más motivados por la inversión de excedentes que por la "cautela" de los prestatarios, y preferían consolarse con las prometedoras perspectivas de los países privilegiados del tercer mundo. Estos, a su vez, estaban más satisfechos con la facilidad de obtener dinero que con la dificultad de pago, le dijeron repetidamente que tomaran el dinero para asegurarse de que el próximo proceso de desapalancamiento dejaría espacio para que refinanciara la cancelación de los pasivos existentes. Un alto funcionario brasileño comentó sobre algunas críticas de que la estrategia oficial de la deuda era administrarla bien. Se entiende bien: de "administración" y no de "pago"; es decir, administrar el flujo de

caja para resolver los problemas del presente, dejando el “pago” para el futuro y por lo tanto para otro gobierno y otro respectivo funcionario.

Esta afirmación expresa quizás el indicador más claro de la confianza de todos los actores en una continua "circulación" interminable de puntos tan favorables a quienes tenían exceso de dinero prestado como a los que estaban dispuestos a aceptarlo. Esta confianza no impidió que los banqueros siguieran ciertos estándares de seguridad aceptados por los asegurados, cuyas peligrosas consecuencias se sentirán después del estallido de la crisis.

Los bancos recibieron depósitos a corto plazo y por lo tanto tuvieron que prestar por períodos similares para evitar el riesgo de que sus activos y pasivos no coincidieran en caso de eventos inesperados, esta política va en contra de los requerimientos de países endeudados, que solicitaron préstamos a mediano o largo plazo; por lo que, para evitar roces, se acordó -más o menos implícitamente- que se renovarían tantas veces como fuera necesario.

Era sólo un espejismo contable para tapar posibles desajustes bancarios y así lo aceptaron los deudores, aunque el tiempo retratará sus inconvenientes. Es importante señalar que la contabilidad no se correspondía con la realidad porque no se cumplió el plazo o no participó ni siquiera en la hipótesis más optimista. Por ejemplo, en la tabla 1.1 se registra la evolución de la deuda de Argentina por capital cada año según los pasivos registrados al cierre del año anterior frente a las exportaciones anuales.

Puede observarse que las obligaciones de capital incluidas en cada período fueron, desde 1979, superiores al valor total de las respectivas exportaciones; en el año del período anterior 1973-1978. El fenómeno se agrava cuando se incluyen los pagos de intereses, y más aún cuando se compara la balanza comercial en vez de exportaciones totales.

Esto no impidió que los acreedores hicieran los préstamos. Los pasivos de corto plazo (menos de un año) representaron el 0-50% de los pasivos externos de Argentina durante todo el período, principalmente debido a la reacción de los bancos privados. La disposición de los acreedores a imponer bonos a corto plazo, que enmascaraba la realidad del problema de la deuda, no parecía ser reconocida por los mercados globales.

Cada año, nuevos bancos se sumaron al proceso de prestar a países "*privilegiados*" a través de esa peculiar práctica institucional de "*seguir al líder*"; más y más bancos medianos se han unido a sindicatos que se han formado para prestar dinero, creyendo que los gerentes saben lo que están haciendo. La "*mente de rebaño*" mencionada en varios estudios sobre este tema ha permitido que el dinero fluya hacia instituciones financieras privadas con los nombres más famosos del mercado mundial, asumiendo que el negocio es negocio de todos. Las dificultades no aparecieron porque de hecho el proceso de refinanciación no introdujo serias deficiencias hasta el fatídico año 1982, cuando estalló la crisis.

Desde entonces, un cambio en la actitud de los acreedores ha ejercido una presión adicional sobre los países endeudados de que no hay forma de cumplir con estas obligaciones de acuerdo con los términos de su firma. Lo que se rompió fue el acuerdo implícito de que el refinanciamiento continuaría indefinidamente; Esta división se debe a los cambios en el desarrollo y situación del sistema financiero mundial, pero eso no lo hace menos importante o peligroso para los deudores e incluso acreedores. El sistema de crédito a corto plazo abrió el factor aleatorio al interés a largo plazo. Esto se ajustó por las condiciones de mercado en el momento en que cada refinanciamiento se acordó como variable independiente. A continuación, la tabla 1.1.

Tabla 1.1.

Evolución de la deuda externa argentina y comparación entre los vencimientos a menos de un año y las exportaciones totales (en millones de dólares)

Año	Deuda por Capital al 31.12	Vencimientos de capital a menos de un año	Valor de las exportaciones
1970	4.000	1.600	1.773
1971	5.000	2.300	1.740
1972	6.200	2.600	1.941
1973	6.366	2.870	3.273
1974	8.089	3.696	3.930
1975	9.149	3.979	2.961
1976	8.280	3.206	3.916
1977	11.761	4.008	5.652
1978	12.496	4.430	6.399
1979	19.034	8.527	7.811
1980	27.162	13.764	8.028
1981	35.671	14.649	9.150
1982	38.967	19.088	7.624
1983	43.634	21.413	7.835
1984	48.000	25.000	8.500
1985	50.000	26.000	8.300
1986	52.000	23.000	7.000

Fuente: Caravelle, (2018).

Bajo estas condiciones, el sistema permitía a los bancos eliminar el riesgo de cambios en las tasas de interés ya que habían ocurrido desde 1980 porque las tasas de interés eran nominalmente bajas, y generalmente negativas en términos reales. El cambio de política monetaria estadounidense en el último trimestre de 1979 y su rápido y poderoso efecto sobre las tasas de interés destruyeron las expectativas creadas en la fase anterior. Desde entonces, las tasas de interés han sido altas en valor nominal y muy altas en valor real.

En rigor, el endeudamiento en el mundo idílico de los 70 representó mucho más que una solución del sector externo de los países que lo solicitaron. Al mismo tiempo, le ofreció la oportunidad de recibir un subsidio oculto por la diferencia entre la tasa de interés y la inflación mundial. En efecto, la persistencia de los tipos de interés negativos nos

permitía suponer que la deuda se "liquidaría", en efecto, con el tiempo, reduciendo e incluso eliminando el costo de cancelarla en algún momento.

Esto tampoco fue un problema para los bancos, porque su negocio era averiguar la diferencia entre las tasas activas y pasivas, por lo que también tuvieron que consolarse con la tendencia a la baja en el valor real de los bancos y su propiedad histórica. Este proceso terminó a fines de 1979. El cambio en la política monetaria de EE. UU. después de que Volcker asumiera el cargo de la todopoderosa Reserva Federal hizo que las tasas de interés nominales y reales aumentaran drásticamente, con importantes implicaciones para los bancos centrales internacionales, la economía y especialmente sobre el estado del país deudor.

Las expectativas creadas en el período anterior se extinguieron por unas consolidaciones de las tasas de interés, tanto nominales como reales, las más altas conocidas desde poco antes de la crisis de 1929. Este fenómeno resultó decisivo. Disminuyó la maniobra de deudores, porque posteriormente aumentó la deuda externa por devengo de intereses capitalizados más que de solicitudes de crédito adicional.

El ejemplo argentino es paradigmático. La balanza comercial del país es positiva y ha crecido de forma neutral desde 1981. Sin embargo, la deuda nominal aumentó de 27.000 millones de USD a fines de 1980 a casi millones de USD a fines de 1984 (La tabla 2.1 muestra la evolución de algunas balanzas de pagos). Es decir, la deuda casi se duplicó en cuatro años, a pesar de que se realizaron pagos importantes a acreedores (3.000-4.000 millones de euros en 1983-1984).

El mismo cuadro muestra que los intereses acumulados sobre la deuda cayeron de poco menos de \$1,200 millones en 1979 a casi \$5,000, millones tres años después y han ido aumentando desde entonces. Y es posible que las estimaciones contables de las que provienen estos datos (Banco Central de la República Argentina) no reflejen toda la magnitud del fenómeno, porque se tienen en cuenta ciertos costos ocultos de la refinanciación, como los spreads. . . y cargos, que son en última instancia mecanismos que incrementan los intereses devengados por el deudor.

En resumen, la experiencia argentina muestra que la deuda se puede duplicar en pocos años sin "dinero nuevo" para prestar a los países; los

llamados fondos "frescos" de los bancos son simplemente préstamos destinados a compensar intereses acumulados y capitalizarlos, pero no préstamos adicionales para fortalecer la balanza de pagos local.

Así, alrededor de la mitad de la deuda actual no corresponde al dinero recibido; es simplemente una capitalización de interés muy alto debido a los cambios en la política monetaria de EE. UU. Ahora es necesario explicar la importante razón de la mitad original de la deuda, que no debe pasarse por alto. El aumento de las tasas de interés afectó principalmente a empresarios que viven en países con deudas.

Los mercados financieros de los países desarrollados ofrecían rendimientos tan altos que creaban un tirón casi irresistible. Exactamente el mismo efecto de atracción afectó a los comerciantes europeos -cuyo capital se trasladó rápidamente a los Estados Unidos- pero con una diferencia: la falta de divisas extranjeras en los países latinoamericanos dificultó el movimiento de capital. Entonces el proceso de endeudamiento recibió un impulso objetivo, cuyos resultados no se pueden ocultar.

De una forma u otra, los gobiernos latinoamericanos han tendido a implementar políticas diseñadas para proporcionar a los grupos locales privilegiados moneda que de otro modo no podrían obtener debido a problemas tradicionales de las fronteras externas. Las divisas podían ser captadas por recursos de deuda externa, mientras que su salida de las economías se facilitaba por la desregulación monetaria.

En cada caso se aplicaron medidas diferentes, pero los resultados fueron similares, mostrando claramente la dirección de las presiones sociales: salidas de capital ascendieron a aproximadamente 12.000 millones de dólares en Argentina, en 1980-1981, 15.000 millones de dólares en México en 1981-82 y 14,000 millones en Venezuela en 1982. Este fenómeno era bastante común, pero no abarcó a todos los países; en algunos países, como Brasil, donde hubo un proceso intensivo de inversión productiva, y donde la regulación monetaria tenía una larga tradición de estrangulación externa de la economía, las salidas de capital fueron mucho menores que las ya mencionadas.

En el extranjero el monto de los depósitos registrados de América Latina plantea dos de los argumentos más comunes en relación con el tema de la deuda de los países latinoamericanos que se endeudaron.

Tabla 1.2.

Evolución de la balanza comercial argentina y de algunos servicios financieros (en millones de U\$S)

Año	Saldo de la balanza comercial X - M	Saldo de la balanza de servicios reales	Errores y Omisiones	Intereses brutos devengados por la deuda
1970	79	(12)	5	
1971	(128)	(2)	18	(226)
1972	36	(78)	13	(280)
1973	1.036	(68)	(5)	(343)
1974	296	164	21	(424)
1975	(985)	127	(1)	(467)
1976	884	240	(192)	(515)
1977	1.490	347	(84)	(499)
1978	2.565	(100)	31	(720)
1979	1.110	(761)	227	(1.174)
1980	(2.520)	(740)	(298)	(2.170)
1981	(287)	(704)	(210)	(3.435)
1982	2.287	42	(399)	(4.924)
1983	3.320	(365)	(364)	(5.423)
1984	4.000	(300)	(300)	(5.600)
1985	4.800	(300)	(300)	(5.400)
1986	2.900	(300)	(300)	(5.300)

- Los valores entre paréntesis indican cifras negativas para el país.
- La columna de « errores y omisiones » refleja en parte fuga de capitales no registrada.
- Los valores para 1984 a 1986 son estimaciones preliminares.

Mientras deja escapar el capital local a los mercados financieros del Norte, lo que mostraría los "errores políticos" cometidos. El segundo, más práctico, piensa en soluciones; Si los gobiernos ofrecieran garantías y condiciones de mercado "razonables", esos capitales serían devueltos para solucionar los problemas de la deuda. La realidad no es la misma que la hipótesis antes mencionada: la salida de esos capitales es una de las razones de la deuda actual, porque no se fue por "errores" político-económicos sino por una fuerte presión interna, iniciado en la atracción que ofrecen los mercados financieros internacionales. La facilidad para obtener un préstamo permitió la plena circulación del dinero en esta etapa: los bancos

prestaban a los gobiernos, que lo vendían libremente a los agentes locales, quienes a su vez lo invertían en bancos internacionales.

Al final del ciclo, desencadenado por los fenómenos de 1980, había depósitos de deuda nacional y privados en moneda extranjera. La conclusión obvia es que la deuda no puede separarse de las salidas de capital. No se trata de dos fenómenos distintos, sino de dos procesos íntimamente relacionados; gran parte del origen de la deuda proviene del deseo de los sectores privilegiados de América Latina de conseguir las divisas que querían invertir en el exterior, así como de mantener la juerga de compras de cosas nuevas.

El consumo provisto por los centros industriales, que provocó, por ejemplo, la enorme expansión de los negocios en Miami y otras ciudades asociadas al movimiento de personas de otros continentes. Sin embargo, el pago de la deuda es en cierta medida un sistema que redistribuye los recursos locales. Un país debe recaudar impuestos de todos los ciudadanos para cumplir con sus obligaciones en el exterior, pero parte de esos pagos van a agentes locales que son acreedores externos, aunque vivan en el país del deudor porque poseen bonos o depósitos en los bancos que insisten en cobrar intereses para repartir algunos entre sus clientes.

El tema es demasiado extenso, pero merece ser mencionado, porque ayuda a comprender tanto la actitud política hacia la deuda como las decisiones de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos. Casi todos reclaman la deuda y al mismo tiempo intentan pagarla, porque no pueden sino reconocer las reglas del juego financiero internacional sin enfrentarse a los grupos sociales internos que se benefician del proceso.

Por supuesto, este aspecto, sobre el cual solo se puede decir aquí, también depende de cómo se atribuyó al dinero en cuestión en cada país. Por ejemplo, en Brasil, la deuda es vista como una carga económica, pero se compensa con una gran cantidad de equipos de producción instalados en el país; no todo fue especulación. En Argentina, en cambio, donde el 60% de la deuda acumulada en 1981 corresponde a la fuga de capitales privados, la sociedad percibe esa carga como "ilegítima" según el foro de partidos radicales del período de la campaña electoral. Hay grupos políticos y sociales que exigen comodidad y tienen que pagarla por las razones mencionadas y que tratan de ocultar el verdadero fenómeno y presionar al gobierno para que acepte la situación heredada.

En otros países de la región, dependiendo de cómo se usaron las divisas prestadas, se observan actitudes políticas y en las redes sociales que se ubican en puntos intermedios de esta región. Sin embargo, los orígenes de la deuda no son suficientes para explicar las respuestas locales, porque se combinan con otros fenómenos relacionados con la carga de la deuda y las posibilidades reales de pago, por esta razón se estudian los siguientes temas:

1.2. PAGO DE LA DEUDA

A fines de 1982, la situación de la deuda cambió radicalmente. Luego de la crisis mexicana, se inició el proceso de cancelación de préstamos otorgados por la banca y los diferentes ajustes de los países deudores. Ha llegado el momento, hasta ahora no planificado, de pagar. El origen de la crisis sigue siendo tema de debate entre los economistas; hace mucho tiempo y su aparición fue sólo cuestión de tiempo debido a las nuevas tasas de interés en el mercado que multiplicaron fuertemente el monto del pasivo. La crisis estuvo a punto de comenzar en 1981, cuando Polonia no cumplió con sus obligaciones, sino que se ocultaron las declaraciones optimistas de los representantes financieros internacionales.

La crisis estuvo a punto de estallar nuevamente en abril de 1982, por la guerra entre Argentina y Gran Bretaña por las Islas de las Malvinas. El proceso no tardó mucho en conducir a una situación que habría reproducido el fenómeno petrolero de 1974. De la misma manera que la Guerra de Iom Kippur pareció desencadenar el aumento del precio del petróleo cuando era estrictamente un problema de la economía internacional y especialmente de la industria petrolera, la guerra de las Malvinas estuvo al borde de otro conflicto militar a la crisis de la deuda.

Posterior a estos eventos, no pasó mucho tiempo antes de que hubiera una respuesta sobre las decisiones que el gobierno mexicano se vio obligado a tomar. Desde este "choque" ha quedado claro para todos que la fase del crédito simple ha terminado y ha comenzado el período de ajuste. La crisis permitió levantar el velo de un fenómeno entonces prácticamente ignorado: la deuda era una obligación de pago que no se podía cobrar, pero sí exigir.

Llegó este momento y fue necesario pasar de la "gestión de la deuda" a su pago. Desde entonces, los cambios en las condiciones del sistema financiero internacional han desafiado seriamente las economías de los países relevantes.

Desde 1980, el espectacular crecimiento de la deuda con tipos de interés se puede atribuir a un par de indicadores. La relación de la deuda externa con el producto interno bruto de toda la economía latinoamericana pasó de 27% en 1980 a 39% cuatro años después; este aumento se produjo a pesar de que la balanza comercial de la región fue positiva durante el período y permitió que parte de las obligaciones de pago salieran.

La relación deuda-producto de Argentina saltó significativamente de 33 a 60 por ciento entre 1980 y 1984. El desarrollo del interés de los acreedores extranjeros en relación con el PIB es un indicador más efectivo de la carga de la deuda en la nueva situación. En América Latina en su conjunto, estos costos aumentaron del 2,2 por ciento del PIB en 1978 al 5 por ciento en 1984. En el caso de Argentina, esta misma relación saltó del 1 al 8 por ciento. Una comparación de costos financieros y de producción para cada uno de los países refleja el verdadero costo de la deuda para cada una de las economías.

Las cifras citadas muestran, por ejemplo, que Argentina debería destinar el 8% de su producto interno exclusivamente para el pago de intereses de la deuda; es claro que esta relación refleja los costos económicos y sociales que se deben considerar al analizar el problema. Las estimaciones basadas en la imagen de pago más común oscurecen esta relación. Miden la disponibilidad de moneda en cada país superponiendo relaciones reales (comerciales) y monetarias con extraños, ignorando las transferencias de riqueza causadas por el pago de intereses la naturaleza esencial de la deuda.

También esconden una perspectiva estructural y de largo plazo. De hecho, cada año Argentina tendría que exportar sus productos para pagar sólo los intereses, manteniendo su deuda de capital al mismo nivel que ahora; es claro que, en ausencia de cambios futuros, ese deber significaría una transferencia continua de riqueza en el tiempo. Con la excepción de Brasil, casi ningún país logró pagar los intereses de la deuda total con el exterior en un año.

En general, la parte impagada de los intereses que se acumulan sobre el importe anterior de la deuda se capitaliza, aumentando anualmente el valor de los pagos de intereses (independientemente del cambio en el tipo de interés nominal) y el cargo en el número de economías endeudadas. Las estimaciones de 1984 muestran que países latinoamericanos tenían una balanza comercial positiva de 39.000 millones de euros para pagar una obligación financiera; en el mismo año, sin embargo, la deuda total pasó de USD 351.000 millones a USD 367.000 millones⁴.

La producción total del continente aumentó un 2,6% en 1984, mientras que la deuda aumentó un 5,6%; esta mayor incidencia se dio a pesar de que se enviaron al exterior bienes por un valor del 4% del PBI. Los años 1985 y 1986 no fueron experiencias muy diferentes. La balanza comercial de América Latina en el primero de esos dos años fue de 33.000 millones de dólares, convirtiendo al continente en un verdadero exportador de excedentes, es decir, de capital, al resto del mundo.

El saldo en 1986 fue de 18.000 millones de dólares, pero esa disminución se debió a una caída en los precios de exportación, lo que provocó una nueva disminución en los ingresos regionales. Al mismo tiempo, la deuda acumulada aumentó hasta alcanzar los 382 mil millones de dólares a fines de 1986. Argentina tiene la misma tendencia en las condiciones más sensibles de su economía. Este país pagó al exterior 5- 6 % de su producto interno bruto, deuda que se incrementó por altas diferencias y multas coercitivas.

El enfoque de la balanza de pagos muestra que América Latina permanece desequilibrada por medidas reales, por otro lado, muestran una gran transferencia de riqueza de países endeudados a países extranjeros. Estos países hambrientos de capital prefieren dar a recibir. Y bajo condiciones donde la acumulación de deuda combinada con altas tasas de interés requiere transferencias aún mayores para equilibrar la balanza de pagos. Para cumplir con las obligaciones financieras, los países endeudados deben utilizar un aumento en sus exportaciones.

⁴ Para simplificar la presentación, comparamos exclusivamente la balanza comercial con pagos de intereses y el saldo de la deuda. Esto excluye otros flujos de divisas importantes para la formación de la imagen de pago, por ejemplo, inversiones extranjeras, transferencias de ganancias netas al exterior, servicios, derechos de licencia, etc. evaluar de manera realista.

Esta es la única manera de obtener las divisas necesarias luego de cerrar la posibilidad de crédito externo y apuntar ideas, ignorando otros factores colaterales como las inversiones extranjeras y el resultado de la balanza de servicios; así, la primera limitación al pago de intereses de la deuda proviene de los resultados de la balanza comercial.

Reestructuración económica de los países latinoamericanos. Para simplificar la presentación, la balanza comercial se compara exclusivamente con los pagos de intereses y el saldo de la deuda. Esto excluye otros flujos de divisas, como inversiones extranjeras, remesas de utilidades netas al exterior, servicios, regalías, entre otros, determinar en la formación de la balanza de pagos, pero no permite evaluar con realismo la especial importancia de la deuda.

El fenómeno puede continuar de tal manera que cada país logre producir más bienes exportables y encuentre la forma de colocarlos en el mercado mundial; el éxito de esta política permitirá trasladar al exterior activo más que en la actualidad. La reestructuración de estas economías facilitará la obtención de divisas para el pago, pero no resolverá el problema de la salida de riqueza, tan necesaria en toda sociedad latinoamericana.

El ajuste de la economía tiene lugar en paralelo. Uno es pagar más divisas; la segunda provoca una redistribución de rentas internas, que incluye la transferencia de dichos bienes. La deuda externa en este punto se convierte en un problema de la economía interna, que requiere la solución de mecanismos de redistribución y la creación de aquellos sectores económicos y sociales que soportan los costos de los pagos externos.

Actualmente, existen básicamente dos mecanismos de redistribución: el sector público y la inflación. Veamos ambos por separado. La deuda ha sido nacionalizada en la mayoría de los países latinoamericanos; el sector público asumió las responsabilidades del sector privado de formas diferentes. La nacionalización de la deuda, que los acreedores exigían como segunda garantía de sus operaciones, hizo del pago de intereses un gasto público, financiado como todos los demás por los impuestos aplicables en cada país. Este proceso permite abordar la distribución de los costos del servicio de la deuda de la misma manera que otros gastos del sector público. Sin embargo, contiene una carga adicional al presupuesto, lo que dificulta equilibrar los ingresos y gastos del Estado.

Los pagos de intereses reales de Argentina durante los últimos años constituyeron aproximadamente una cuarta parte de los ingresos tributarios recaudados en el país. El impacto de un gasto inesperado de esta magnitud en 1983 no puede compensarse con una reducción correspondiente en otros gastos. En consecuencia, los gastos aumentan y el déficit de las finanzas públicas se financia con la emisión de moneda. Así, se crea un elemento inflacionario, que actúa como otro medio de distribución del ingreso, el cual es necesario para cubrir los costos del servicio de la deuda.

La inflación cambia los precios relativos internos, desplazando los ingresos de unos sectores a otros y, en última instancia, liberando riqueza para transferirla al extranjero. Por lo tanto, durante la década de los 80, la inflación se aceleró en todos los países latinoamericanos, coincidiendo con el inicio del pago de intereses de la deuda. Aparte de las diferencias entre países, que dependen de la organización de cada economía, la generalidad del fenómeno permite suponer que el endeudamiento es la causa de los aumentos acelerados de precios.

La inflación es impulsada por el déficit de las finanzas públicas, pero cabe mencionar una razón más estructural. La exportación de bienes sin compensación provoca un desequilibrio en el mercado local de bienes, lo que afecta los precios. En condiciones normales, la oferta y la demanda están en equilibrio porque el volumen total de bienes y servicios que ofrece cada economía nacional es proporcional a los ingresos que reciben los empresarios, en cambio, si los bienes se envían al exterior para el servicio de la deuda, hay productores que no pueden encontrar bienes o servicios similares para comprar.

De esta forma, las transacciones externas afectan el mercado interno. La exportación de bienes se compensó con las cuentas de intereses acumulados en la balanza de pagos; en la economía real no se paga compensación. El productor de estos bienes recibe ingresos en moneda local, lo que se refleja en un exceso de demanda, porque no hay importaciones correspondientes y surgen presiones inflacionarias. Este fenómeno ha recibido poca atención teórica a pesar de que tiene supuestos diferentes. Fue notado en Alemania después de la Primera Guerra Mundial,

cuando el pago de las reparaciones de guerra colocó una carga similar en países como la deuda actual contraída con países.

Su influencia ayudó a producir la famosa hiperinflación de 1922-1923, que tuvo un efecto perjudicial en la economía alemana, pero que finalmente llevó a los Aliados a creer que debían encontrar una manera de cobrar reparaciones que beneficiaran a todos.

El Plan Dawes de 1924 refinanció la deuda de Alemania para que el país pudiera pagar a largo plazo sin poner en peligro su equilibrio interno.

Pueden nombrarse otros predecesores similares. Varios países latinoamericanos experimentaron un fenómeno inflacionario provocado por el movimiento repentino y masivo de mercancías al exterior durante la segunda guerra mundial; exportó a Gran Bretaña durante este período sin compensación real y dio como resultado procesos inflacionarios que, especialmente en el caso de Argentina y Brasil, fueron finalmente permanentes.

El ajuste económico debe encontrar la manera de viabilizar la transferencia de riqueza al exterior sin afectar la estabilidad de precios. Este problema, al menos hasta ahora, ha demostrado ser tan difícil como resolver que la asignación de costos de los países de América Latina paga a sus acreedores en medio de la inflación, que formalmente resulta de los déficits del sector público y es estructuralmente causada por los desequilibrios en el mercado interno de bienes y servicios.

Las propuestas ortodoxas ignoran este aspecto fundamental y se limitan a las propuestas de ajuste presupuestario, que son consideradas la única causa del mal. Este tipo de análisis tiene implicaciones políticas porque atribuye toda la culpa de los desequilibrios a las políticas de los gobiernos de los países endeudados y oculta los efectos directos de los pagos de la deuda que están fuera de su control a procesos inflacionarios que, especialmente en el caso de Argentina y Brasil, fueron finalmente permanentes. El ajuste económico debe encontrar la manera de viabilizar la transferencia de riqueza al exterior sin afectar la estabilidad de precios. Este problema, al menos hasta ahora, ha demostrado ser tan difícil de resolver que la asignación de costos.

Los países de América Latina pagan a sus acreedores en medio de la inflación, que formalmente resulta de los déficits del sector público y es estructuralmente causada por los desequilibrios en el mercado interno de bienes y servicios. Las propuestas ortodoxas ignoran este aspecto

fundamental y se limitan a las propuestas de ajuste presupuestario, que son consideradas la única causa del mal. Este tipo de análisis tiene implicaciones políticas porque atribuye toda la culpa de los desequilibrios a las políticas de los gobiernos de los países endeudados y oculta los efectos directos de los pagos de la deuda que están fuera de su control.

En el otro lado del espectro, la elección de ubicaciones es muy amplia. Están desde los que aceptan pagar la deuda, pero pretenden gravar a su costa a los sectores privilegiados, hasta los que claramente se proponen aplazar los pagos. Esta discusión tiende a sofocar la presión del sistema financiero internacional, que empuja la balanza en una sola dirección. En resumen, los acreedores han concluido que el refinanciamiento de la deuda - el refinanciamiento permanente anterior solo puede hacerse con la condición de que el país involucrado realice un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Esta posición el apoyo político y financiero es muy fuerte y los esfuerzos de alrededor de países para evitarlo fueron en vano; acreedores - bancos privados de países desarrollados y organismos oficiales y multilaterales ofrecen un acuerdo con el FMI como condición previa para nuevas negociaciones. Claramente, este requisito otorga al FMI, y por supuesto a sus componentes indirectos, un gran poder de negociación.

Teniendo en cuenta su papel central en la situación, los países endeudados deben acordar sus recomendaciones de política para recibir el refinanciamiento solicitado; las negociaciones se limitan a los aspectos secundarios o formales de la economía de cada país, porque la Fundación insiste en seguir un plan que, a falta del mejor término, llamamos "ortodoxo". La creciente presencia de funcionarios del Fondo en la economía de cada país refleja el hecho de que las políticas económicas se deciden desde el exterior.

La política económica de cada país está intervenida por defecto, en base a "falsas líneas" provocadas por los respectivos gobiernos, que deben ser resueltas por la actitud vigilante de los representantes de los acreedores. La imagen pone en la realidad y ofrece argumentos a los acreedores. Hay un sentimiento general en los círculos financieros internacionales de que al pedir prestado a los gobiernos nacionales "hacemos poco" para resolver nuestros problemas; las variables más citadas son la inflación y los

desequilibrios de la balanza de pagos, cuyas causas estructurales se discuten en este texto. Así, se justifican propuestas ortodoxas y de control externo. La pérdida de autonomía nacional provocada por estas políticas es un hecho. Aparece así un problema político y otro económico-social. La presencia de la Fundación define el debate interno de cada país a favor de políticas que beneficien a los grupos privilegiados locales; el objetivo de estas propuestas es agilizar al máximo los pagos al exterior, cobrando al mismo tiempo sus costes para sectores asalariados y de bajos ingresos. Una gran cantidad de literatura describe las consecuencias de las políticas implementadas por el FMI y no deja comentarios al respecto.

Lo más importante es que su presencia determina los resultados del debate y orienta la política económica en un solo sentido, los gobiernos de las naciones obligadas a implementarla no siempre la quieren. Tratamos de explicar que el problema de la deuda tiene un carácter estructural. La combinación de sus proporciones con las altas tasas de interés características de esta fase de la economía mundial genera un cambio de ingresos con características sin precedentes; esta transferencia es una de las causas de los déficit presupuestario, inflación y redistribución negativa del ingreso en cada país endeudado.

Frente a esto, las estrategias basadas en modelos del FMI apuntan al equilibrio monetario-financiero, desconociendo el desarrollo real de cada economía; están en camino a la "balanza" de pagos, un equilibrio que solo puede lograrse bajo estas condiciones mediante transferencias masivas de riqueza al extranjero, y el "equilibrio" presupuestario, posible solo mediante el recorte de otros ingresos en formas sin precedentes, gastos del sector público para reponer la demanda de pagos realizados en el exterior.

No es coincidencia que estas políticas solo hayan logrado aumentar los pagos de intereses, pero no abordar otros desequilibrios. Al mismo tiempo, la presión del FMI impone una carga casi insoportable a la política económica de los países deudores. Si su implementación no resuelve los problemas urgentes de los sectores productivos de estos países, la tendencia es hacia un enfrentamiento entre países endeudados y acreedores en su conjunto, lo que puede afectar a sectores más amplios que la economía.

Ningún análisis económico puede determinar el límite de los esfuerzos aceptables de la sociedad para alcanzar determinados objetivos. La experiencia de los últimos años en América Latina muestra que los salarios reales pueden caer más de lo que se sospechaba, que la sociedad puede tolerar una dosis de inflación mucho superior a la habitual, que el

proceso de desarrollo puede retrasarse más o menos por mucho tiempo el momento en que los recursos pasan de la inversión al pago de la deuda. Esta experiencia lleva a algunos a solicitar la misma estrategia; más de lo mismo finalmente resuelve los problemas. Pero las sociedades no siempre reaccionan de la misma manera, y el hecho de que hayan ocurrido reacciones más fuertes no excluye la posibilidad de que estas ocurran fuera de la voluntad de ciertos actores. La deuda no es sólo contraída por el endeudamiento de los gobiernos nacionales.

La comprensión de este proceso varía de un país a otro, pero hay casos en los que se acumula una creciente insatisfacción con el costo de la deuda debido a la "ilegalidad". Los hechos posteriores añaden nuevos motivos de preocupación. Un sentimiento generalizado de que los mercados internacionales no pueden controlar la evolución de las tasas de interés - aunque sea un factor determinante del costo de la deuda; comprensión del fracaso de las políticas ortodoxas basadas en resultados macroeconómicos socialmente reconocidos; dificultades para encarar un nuevo rumbo de desarrollo bajo la presión del pago de deudas, condiciona la actitud de los gobiernos latinoamericanos al enfrentamiento con los acreedores. El proceso no está abierto actualmente, pero está claro en su tendencia. En la medida en que no se vislumbra una solución real, aumenta la presión sobre el problema de base de estos países, que ha dejado de ser económico, para encontrar solución alguna, a ser político y social.

El ejemplo de Alemania en el siglo XX es ilustrativo. El gobierno alemán se vio acorralado entre las recientes presiones de los Aliados victoriosos entre 1919 y 1923 y el malestar social provocado por varios procesos rebeldes. La fuerte hiperinflación de esos años fue una consecuencia inesperada de las circunstancias, una de las cuales no puede pasar por alto los problemas ocasionados por el pago de la recuperación de la guerra. Solo después del desastre los aliados acordaron una renegociación global de las obligaciones de Alemania, lo que le permitiría reorganizar su economía en términos más o menos razonables. Varios países latinoamericanos intentaron un "vuelo adelante" similar implementando programas de rehabilitación destinados a frenar la inflación al estilo del modelo lanzado en Alemania en los años 20.

El Plan Australiano en Argentina y el Plan Cruzado en Brasil son los ejemplos más importantes de estos esfuerzos por encontrar soluciones, pero en vano. Entre las muchas explicaciones del fracaso está la falta de apoyo externo: a pesar de los esfuerzos que decidieron hacer internamente, estas

economías no pudieron cumplir con sus obligaciones en el exterior en la medida permitida por el Plan Dawes; la necesidad de seguir pagando fue una de las razones que neutralizaron el efecto de la lucha contra la inflación -aunque por supuesto no la única.

Tabla 1.3

Evolución de la deuda bruta y neta de la argentina
y carga financiera por intereses (en millones de dólares)

Año	Deuda por capital al 31/12 (1)	Reservas en divisas al 31/12 (2)	Deuda neta al 31/12 (3) = (1) - (2)	Variación anual de la deuda (4)	Intereses devengados anualmente (5)
1970	4.000	759	3.241		
1971	5.000	374	3.726	485	226
1972	6.200	541	5.659	1.933	286
1973	6.366	1.462	4.904	(343)	343
1974	8.089	1.411	6.678	1.774	424
1975	9.149	620	8.529	1.851	467
1976	8.280	1.812	6.468	(2.061)	515
1977	9.678	4.039	5.639	(828)	499
1978	12.496	6.038	6.458	819	720
1979	19.034	10.480	8.554	2.096	1.174
1980	27.162	7.683	19.379	10.825	2.170
1981	35.671	3.877	31.794	12.415	3.435
1982	38.967	3.226	35.741	3.947	4.924
1983	43.634	3.470	40.164	4.423	5.423
1984	48.000	3.000	45.000	4.836	5.600

No hay información oficial sobre la deuda externa de 1970-72. La tabla muestra las calificaciones que afectan a otras columnas.

En 1978 se cambió el método de cálculo de la deuda. Los valores antes y después no son directamente comparables.

Los datos de 1984 corresponden a estimaciones preliminares.

La columna (4) muestra claramente la acumulación de deuda en 1980 y 1981 debido a la salida de capitales, cuando el gobierno vendió divisas en reserva a particulares.

La serie se suspendió en 1984 por falta de más datos oficiales, aunque está claro que las conclusiones básicas no cambiarían si se añadieran los siguientes datos.

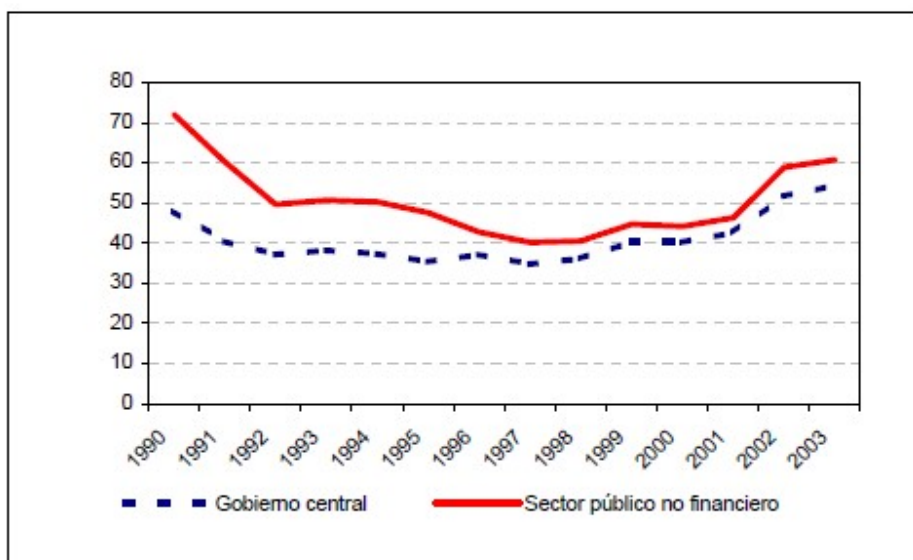
Los datos entre paréntesis corresponden a números negativos.

1.3 ASPECTOS CONTABLES Y PRINCIPALES TENDENCIAS.

Al observar la evolución de la deuda pública desde 1990, obtenemos un perfil U promedio (ver Figura 1.1). La deuda disminuye hasta 1997 y aumenta a partir de entonces; sin embargo, el nivel en 2003 es más bajo que en 1990, cuando el sector que no es público es la cobertura. También se puede observar que los niveles de endeudamiento del estado y del sector público tienden a converger, lo que ilustra la baja capacidad de endeudamiento de la administración y las empresas estatales en los últimos años. Las tablas 1.3 y 1.4 muestran los coeficientes de la deuda estatal en relación con los ingresos del Estado y del sector público. Para el sector del gobierno general, 11 de los diecinueve países presentados en las tablas experimentaron una disminución en la relación deuda pública/producto entre 1990 y 2003; en algunos de estos países (Chile, Ecuador, México y República Dominicana hasta 2002) la caída fue muy significativa. En contraste, siete países de la región experimentaron un fuerte aumento en su relación deuda pública-producto, mientras que Bolivia mantuvo la relación estable.

Figura 1.1

América latina y el caribe: saldo de la deuda pública según cobertura institucional,
1990-2003
(Porcentaje de PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

Mención aparte merece la evolución de la relación deuda pública-producto de Argentina y Uruguay en 2001-2002. En ambos casos, el fuerte salto en el multiplicador después de la devaluación de la moneda ilustra de manera convincente el llamado "pecado original". En Argentina, el sistema convertible indudablemente redujo artificialmente la relación entre la deuda pública y el PIB. Esta cifra casi se ha triplicado en valor desde 2002 luego de la devaluación y la profundización de la recesión, aunque también se puede argumentar que la tasa de equilibrio de mediano plazo debería ser menor a la tasa registrada en 2002. En Ecuador la situación es la contraria, porque la inflación constante en el sistema de dolarización incrementó el tipo de cambio real, lo que redujo proporcionalmente la participación de la deuda pública en la economía.

Tabla 1.4

América Latina y el Caribe: Deuda pública del gobierno central 1990-2003
(Porcentajes de pib)^a

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	-	-	27,6	30,0	31,8	34,4	36,4	35,4	38,2	43,5	45,6	53,7	162,5	138,1
Bolivia	88,9	75,8	75,0	87,7	90,2	87,1	78,0	71,2	69,8	73,5	74,3	82,0	85,6	92,4
Interna	-	-	-	14,4	14,1	13,8	13,9	13,5	13,7	16,7	19,4	26,4	28,1	26,7
externa	88,9	75,8	75,0	73,2	76,1	73,3	64,1	57,7	56,1	56,8	54,9	55,6	57,6	65,7
Brasil	-	38,1	37,1	32,5	30,0	30,6	33,3	34,4	41,7	49,2	49,4	52,6	55,9	58,2
Interna	-	14,0	18,4	18,3	21,3	25,0	29,4	30,1	35,5	38,8	39,7	42,2	41,5	46,3
externa	-	24,2	18,7	14,2	8,7	5,6	3,9	4,3	6,2	10,4	9,8	10,4	14,4	11,9
Chile	55,2	44,8	36,5	32,9	26,6	20,9	18,4	16,8	17,7	19,1	18,6	20,3	22,2	20,1
Colombia	-	-	-	-	-	-	22,9	26,8	29,3	38,7	44,3	48,7	57,1	55,3
Interna	-	-	-	-	-	-	10,0	12,3	11,9	17,1	20,4	21,6	26,4	25,8
externa	-	-	-	-	-	-	12,8	14,5	17,4	21,7	24,0	27,0	30,7	29,6
Costa Rica ^b	-	28,5	23,3	24,3	26,8	28,7	33,2	30,0	39,5	35,2	36,6	38,6	40,8	40,0
Interna	-	9,9	9,0	11,5	15,0	17,1	24,0	22,2	31,4	26,6	26,4	27,7	28,6	26,9
externa	-	18,6	14,2	12,8	11,8	11,5	9,2	7,8	8,1	8,6	10,1	10,9	12,2	13,1
Ecuador	-	77,3	83,0	85,1	77,6	64,7	64,4	56,6	61,9	92,0	79,7	63,4	55,6	51,6
Interna	-	2,1	1,5	2,7	7,7	7,3	8,8	7,0	10,5	18,1	17,8	13,3	11,4	11,0
externa	-	75,1	81,5	82,3	69,9	57,4	55,6	49,6	51,4	73,9	62,0	50,1	44,2	40,6
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29,0	30,1	34,0	39,1	41,3
Interna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,9	9,8	12,0	11,7	11,5
externa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,1	20,4	22,0	27,4	29,8
Guatemala	33,2	24,8	22,3	20,4	19,4	17,5	16,3	16,5	17,3	20,2	18,9	19,4	17,5	19,5
Interna	10,2	7,8	7,2	6,9	6,5	5,3	5,3	5,4	5,0	5,8	5,8	5,6	4,5	5,6
externa	23,0	17,0	15,1	13,5	12,9	12,3	10,9	11,0	12,2	14,5	13,1	13,8	13,0	13,9
Haiti	-	-	-	-	-	-	43,3	45,3	41,1	42,7	49,1	50,7	66,6	64,4
Interna	-	-	-	-	-	-	12,5	11,7	11,0	12,0	13,5	14,7	17,4	17,5
externa	-	-	-	-	-	-	30,8	33,6	30,1	30,7	35,6	36,0	49,2	46,9
Honduras	84,4	81,0	76,8	85,9	94,6	87,0	82,2	80,3	72,7	77,2	69,7	68,7	71,0	71,9
Interna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,6	3,9	3,8
externa	84,4	81,0	76,8	85,9	94,6	87,0	82,2	80,3	72,7	77,2	69,7	65,1	67,1	68,1
México	45,1	32,4	21,8	18,8	31,2	35,8	25,8	20,7	22,6	21,0	18,1	18,1	21,4	21,9
Interna	17,8	13,8	7,1	7,0	4,2	-0,7	2,9	6,3	8,0	10,5	9,3	12,0	16,5	18,1
externa	27,3	18,6	14,7	11,9	27,0	36,5	22,9	14,4	14,6	10,5	8,7	6,1	5,0	3,9
Nicaragua	-	-	-	-	422,3	349,6	209,6	217,3	212,7	204,7	201,7	205,3	213,8	-
Interna	-	-	-	-	6,7	9,9	15,5	29,6	26,5	22,2	28,2	41,9	50,3	-
externa	-	-	-	-	415,7	339,7	194,2	187,6	186,2	182,5	173,5	163,4	163,5	124,1
Panamá	123,4	114	89,9	97,8	94,5	95,8	84,0	78,2	75,8	79,8	77,2	83,3	76,0	74,8
Interna	17,8	14,8	15,1	25,1	23,3	21,2	21,8	19,8	18,6	22,1	21,2	21,2	19,4	14,2
externa	105,6	99,5	74,8	72,7	71,2	74,5	62,2	58,3	57,2	57,8	55,9	62,1	56,6	56,2
Paraguay	31,7	26,2	19,4	17,7	15,8	15,6	14,5	15,0	18,6	27,2	28,9	32,1	42,9	40,6
Perú ^b	52,4	60,9	59,6	63,6	53,4	47,8	45,1	31,8	40,3	47,1	45,3	45,1	47,3	48,4
Interna	-	-	-	-	-	-	-	-	5,9	9,3	9,4	9,5	10,3	10,3
externa	52,4	60,9	59,6	63,6	53,4	47,8	45,1	31,8	34,4	37,8	35,9	35,6	36,9	38,0
R. Dominicana	84,7	60,6	49,2	47,8	37,5	33,2	29,2	23,9	23,1	20,9	19,0	19,6	24,0	40,2
Uruguay	-	-	34,4	30,3	30,9	29,0	27,9	27,8	28,6	30,9	35,9	46,7	106,0	104,1
Interna	-	-	4,1	3,5	3,9	3,3	3,0	4,1	4,6	7,7	8,6	15,6	25,4	22,5
externa	-	-	30,3	26,7	27,0	25,7	24,9	23,7	24,0	23,2	27,3	31,1	80,6	81,6
Venezuela	-	-	-	-	-	-	45,2	30,9	28,4	28,2	26,2	29,9	41,0	42,9
Interna	-	-	-	-	-	-	3,9	3,1	3,2	4,6	7,7	11,1	12,5	14,8
externa	-	-	-	-	-	-	41,3	27,9	25,2	23,6	18,5	18,8	28,5	28,1
América Latina ^c	69,5	55,6	47,3	49,0	48,0	45,4	41,7	37,8	39,4	43,3	42,7	45,2	57,9	57,0
Interna	11,9	10,4	8,9	11,2	12,0	11,5	12,3	12,3	13,3	15,2	16,1	16,9	18,4	18,2
externa	65,5	50,9	44,6	44,5	43,1	40,7	34,6	30,4	30,3	32,5	30,9	31,4	37,5	38,0

Fuente: Se utilizaron los datos de PIB expresados en moneda local de cada país y a precios corrientes de la CEPAL para calcular los indicadores de esta tabla.

^b Corresponde a Gobierno central. ^c Promedio simple sin incluir deuda pública de Nicaragua.

Tabla 1.5.

América latina y el caribe: deuda pública del sector público no financiero 1990-2003
(porcentaje de pib)^A

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	-	-	27,6	30,0	31,8	34,4	36,4	35,4	38,2	43,5	45,6	53,7	162,5	138,1
Bolivia	88,9	75,8	75,0	87,7	90,2	87,1	78,0	71,2	69,8	73,5	74,3	82,0	85,6	92,4
Interna	-	-	-	14,4	14,1	13,8	13,9	13,5	13,7	16,7	19,4	26,4	28,1	26,7
externa	88,9	75,8	75,0	73,2	76,1	73,3	64,1	57,7	56,1	56,8	54,9	55,6	57,6	65,7
Brazil	-	38,1	37,1	32,5	30,0	30,6	33,3	34,4	41,7	49,2	49,4	52,6	55,9	58,2
Interna	-	14,0	18,4	18,3	21,3	25,0	29,4	30,1	35,5	38,8	39,7	42,2	41,5	46,3
externa	-	24,2	18,7	14,2	8,7	5,6	3,9	4,3	6,2	10,4	9,8	10,4	14,4	11,9
Chile	55,2	44,8	36,5	32,9	26,6	20,9	18,4	16,8	17,7	19,1	18,6	20,3	22,2	20,1
Colombia	-	-	-	-	-	-	22,9	26,8	29,3	38,7	44,3	48,7	57,1	55,3
Interna	-	-	-	-	-	-	10,0	12,3	11,9	17,1	20,4	21,6	26,4	25,8
externa	-	-	-	-	-	-	12,8	14,5	17,4	21,7	24,0	27,0	30,7	29,6
Costa Rica ^b	-	28,5	23,3	24,3	26,8	28,7	33,2	30,0	39,5	35,2	36,6	38,6	40,8	40,0
Interna	-	9,9	9,0	11,5	15,0	17,1	24,0	22,2	31,4	26,6	26,4	27,7	28,6	26,9
externa	-	18,6	14,2	12,8	11,8	11,5	9,2	7,8	8,1	8,6	10,1	10,9	12,2	13,1
Ecuador	-	77,3	83,0	85,1	77,6	64,7	64,4	56,6	61,9	92,0	79,7	63,4	55,6	51,6
Interna	-	2,1	1,5	2,7	7,7	7,3	8,8	7,0	10,5	18,1	17,8	13,3	11,4	11,0
externa	-	75,1	81,5	82,3	69,9	57,4	55,6	49,6	51,4	73,9	62,0	50,1	44,2	40,6
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29,0	30,1	34,0	39,1	41,3
Interna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,9	9,8	12,0	11,7	11,5
externa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,1	20,4	22,0	27,4	29,8
Guatemala	33,2	24,8	22,3	20,4	19,4	17,5	16,3	16,5	17,3	20,2	18,9	19,4	17,5	19,5
Interna	10,2	7,8	7,2	6,9	6,5	5,3	5,3	5,4	5,0	5,8	5,8	5,6	4,5	5,6
externa	23,0	17,0	15,1	13,5	12,9	12,3	10,9	11,0	12,2	14,5	13,1	13,8	13,0	13,9
Haiti	-	-	-	-	-	-	43,3	45,3	41,1	42,7	49,1	50,7	66,6	64,4
Interna	-	-	-	-	-	-	12,5	11,7	11,0	12,0	13,5	14,7	17,4	17,5
externa	-	-	-	-	-	-	30,8	33,6	30,1	30,7	35,6	36,0	49,2	46,9
Honduras	84,4	81,0	76,8	85,9	94,6	87,0	82,2	80,3	72,7	77,2	69,7	68,7	71,0	71,9
Interna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,6	3,9	3,8
externa	84,4	81,0	76,8	85,9	94,6	87,0	82,2	80,3	72,7	77,2	69,7	65,1	67,1	68,1
México	45,1	32,4	21,8	18,8	31,2	35,8	25,8	20,7	22,6	21,0	18,1	18,1	21,4	21,9
Interna	17,8	13,8	7,1	7,0	4,2	-0,7	2,9	6,3	8,0	10,5	9,3	12,0	16,5	18,1
externa	27,3	18,6	14,7	11,9	27,0	36,5	22,9	14,4	14,6	10,5	8,7	6,1	5,0	3,9
Nicaragua	-	-	-	-	422,3	349,6	209,6	217,3	212,7	204,7	201,7	205,3	213,8	-
Interna	-	-	-	-	6,7	9,9	15,5	29,6	26,5	22,2	28,2	41,9	50,3	-
externa	-	-	-	-	415,7	339,7	194,2	187,6	186,2	182,5	173,5	163,4	163,5	124,1
Panamá	123,4	114	89,9	97,8	94,5	95,8	84,0	78,2	75,8	79,8	77,2	83,3	76,0	74,8
Interna	17,8	14,8	15,1	25,1	23,3	21,2	21,8	19,8	18,6	22,1	21,2	21,2	19,4	14,2
externa	105,6	99,5	74,8	72,7	71,2	74,5	62,2	58,3	57,2	57,8	55,9	62,1	56,6	56,2
Paraguay	31,7	26,2	19,4	17,7	15,8	15,6	14,5	15,0	18,6	27,2	28,9	32,1	42,9	40,6
Perú ^b	52,4	60,9	59,6	63,6	53,4	47,8	45,1	31,8	40,3	47,1	45,3	45,1	47,3	48,4
Interna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,9	9,3	9,4	10,3	10,3
externa	52,4	60,9	59,6	63,6	53,4	47,8	45,1	31,8	34,4	37,8	35,9	35,6	36,9	38,0
R. Dominicana	84,7	60,6	49,2	47,8	37,5	33,2	29,2	23,9	23,1	20,9	19,0	19,6	24,0	40,2
Uruguay	-	-	34,4	30,3	30,9	29,0	27,9	27,8	28,6	30,9	35,9	46,7	106,0	104,1
Interna	-	-	4,1	3,5	3,9	3,3	3,0	4,1	4,6	7,7	8,6	15,6	25,4	22,5
externa	-	-	30,3	26,7	27,0	25,7	24,9	23,7	24,0	23,2	27,3	31,1	80,6	81,6
Venezuela	-	-	-	-	-	-	45,2	30,9	28,4	28,2	26,2	29,9	41,0	42,9
Interna	-	-	-	-	-	-	3,9	3,1	3,2	4,6	7,7	11,1	12,5	14,8
externa	-	-	-	-	-	-	41,3	27,9	25,2	23,6	18,5	18,8	28,5	28,1
América Latina ^c	69,5	55,6	47,3	49,0	48,0	45,4	41,7	37,8	39,4	43,3	42,7	45,2	57,9	57,0
Interna	11,9	10,4	8,9	11,2	12,0	11,5	12,3	12,3	13,3	15,2	16,1	16,9	18,4	18,2
externa	65,5	50,9	44,6	44,5	43,1	40,7	34,6	30,4	30,3	32,5	30,9	31,4	37,5	38,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^{ha} Se utilizaron los datos de PIB expresados en moneda local de cada país y a precios corrientes de la CEPAL para calcular los indicadores de esta tabla.

^b Corresponde a Gobierno central. ^c Promedio simple sin incluir deuda pública de Nicaragua.

CAPITULO II

LOS IMPACTOS ECONÓMICOS

2.1. IMPACTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA Y LOS RIESGOS PARA LA RECUPERACIÓN.

La pandemia de covid19 creó una onda expansiva que afectó a toda la economía mundial y desencadenó la mayor crisis en más de un siglo. Esto condujo a un fuerte aumento de la desigualdad dentro de los países y entre ellos. Los resultados preliminares sugieren que la recuperación de la crisis será tan desigual como los impactos económicos iniciales: las economías emergentes y los grupos vulnerables tardarán mucho más en hacer frente a la pérdida de ingresos y medios de subsistencia causada por la pandemia.

A diferencia de muchas crisis anteriores, el inicio de la pandemia desencadenó una respuesta de política económica enfocada e integral, que en general logró mitigar los principales costos humanos en el corto plazo. Sin embargo, la crisis también ha creado nuevos riesgos, como un fuerte aumento de la deuda pública y privada en la economía mundial, que podrían poner en peligro una recuperación justa si no se abordan con decisión.

2.1.1. INCREMENTO DE LAS DIFERENCIAS INTERNAS Y ENTRE PAÍSES

Las consecuencias económicas de la pandemia han sido particularmente graves en las economías de mercados emergentes, donde la disminución de los ingresos ha acentuado y exacerbado los factores de debilidad económica ya existentes. A medida que avanzaba la pandemia en 2020, quedó claro que muchos hogares y empresas no estaban preparados para soportar una interrupción de ingresos tan sostenida. Diversos estudios basados en datos previos a la crisis muestran, por ejemplo, que más del 50% de los hogares en economías de mercados emergentes y economías desarrolladas no podrían mantener el consumo básico durante más de tres meses si perdieran sus ingresos.

Por lo tanto, las reservas de efectivo de una empresa promedio serían suficientes para cubrir los gastos correspondientes a menos de 55 días. Muchos hogares y empresas en las economías emergentes ya estaban endeudados de manera insostenible antes de la crisis y tuvieron dificultades para pagar cuando la pandemia y las medidas de salud pública relacionadas

provocaron la caída de sus ingresos. La crisis ha afectado drásticamente la pobreza y la desigualdad en todo el mundo. La pobreza mundial ha aumentado por primera vez en una generación, y los ingresos desproporcionadamente más bajos entre los desfavorecidos han llevado a un enorme aumento de la desigualdad tanto dentro como entre países.

Según diversos estudios, en 2020 el desempleo temporal de trabajadores con solo educación básica aumentó en un 70 por ciento en el país. La disminución de los ingresos también fue mayor entre los jóvenes con menor educación formal, las mujeres, los cuentapropistas y los trabajadores informales. Las mujeres se vieron particularmente afectadas por la pérdida de ingresos y empleos, ya que era más probable que estuvieran empleadas en los sectores más afectados por los cierres y las medidas de distanciamiento social.

También se observan patrones similares entre empresas. La pérdida de ingresos provocada por la pandemia tuvo un mayor impacto en los pequeños informales y con acceso limitado al crédito formal. Las empresas más grandes pudieron cubrir costos hasta 65 días al inicio de la crisis, las empresas medianas 59 días, las pequeñas y microempresas 53 días y las microempresas 50 días. Por otro lado, las microempresas y las pymes están sobrerrepresentadas en los sectores más afectados por la crisis, como son los servicios de alojamiento y restauración, el comercio minorista y los servicios personales.

2.1.2 REACCIONES A CORTO PLAZO DE LOS GOBIERNOS FRENTE A LA CRISIS.

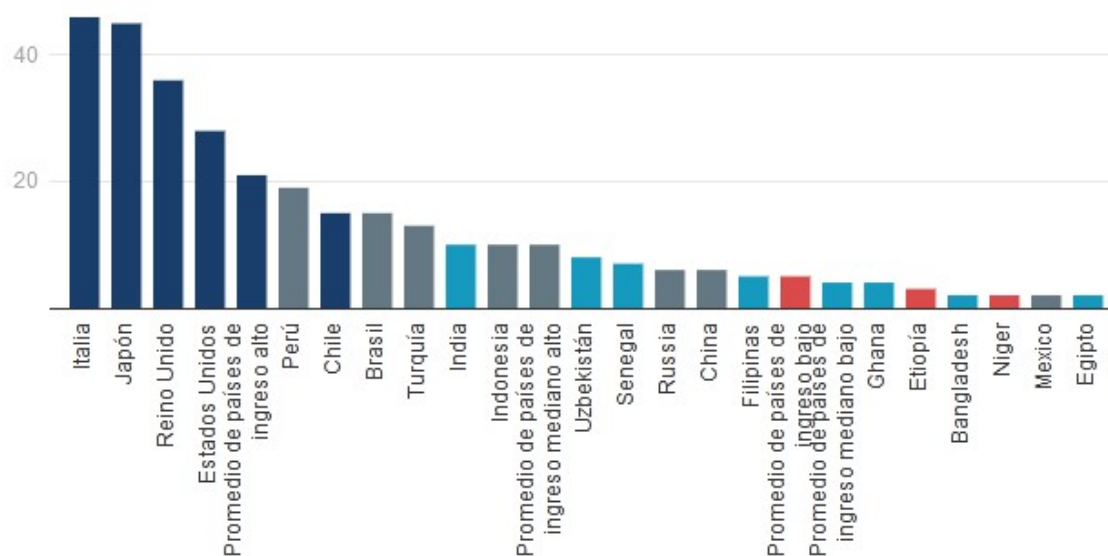
Las respuestas a corto plazo del gobierno a la pandemia fueron excepcionalmente rápidas y completas. Los gobiernos utilizaron una serie de instrumentos de política que no tenían precedentes o que nunca se habían utilizado a una escala tan grande en las economías en desarrollo. Por ejemplo, amplias medidas de apoyo directo, diferimiento de deuda y programas de compra implementados por los bancos centrales. El tamaño y el alcance de estos programas variaron considerablemente (Figura 2.1), en parte porque a muchos países de bajos ingresos les resultó difícil movilizar recursos debido al acceso limitado a los mercados crediticios previo a la crisis y a los altos niveles de deuda pública. Como resultado, el tamaño de la respuesta fiscal al PIB fue uniformemente grande en casi todos los países de altos ingresos y uniformemente pequeño o inexistente en los países de

bajos ingresos. Entre los países de medianos ingresos, la respuesta de la política fiscal mostró diferencias significativas, lo que refleja la capacidad y voluntad de los gobiernos para asignar recursos a los programas de apoyo.

Figura 2.1.

Respuesta fiscal a la covid-19: Países seleccionados, por grupo de ingresos
 Azul oscuro = Ingreso alto | Gris= Ingreso mediano alto | Azul claro = Ingreso mediano bajo | Rojo = Ingreso bajo

Porcentaje del PIB (%)



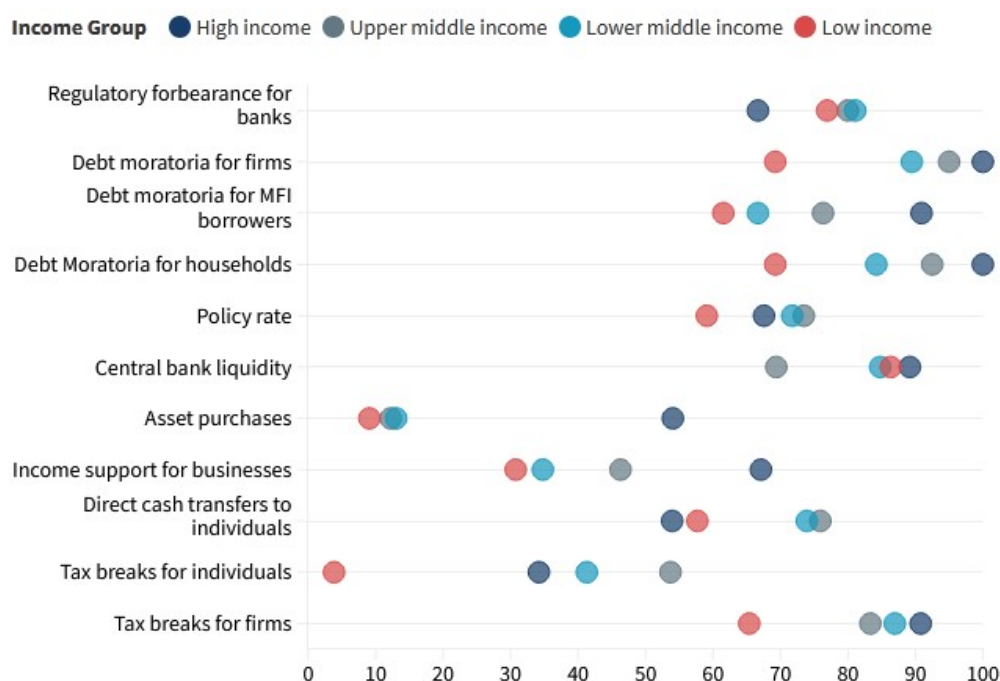
Fuente: Equipo del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2022, basado en FMI (2021a). Información del Fondo Monetario Internacional, base de datos Fiscal Monitor sobre políticas fiscales nacionales en respuesta a la pandemia de COVID-19, Departamento de Asuntos Fiscales, [https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal - Eeskirjad-andmebaas-vastus-COVID-19](https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Eeskirjad-andmebaas-vastus-COVID-19) al.

Nota. El gráfico muestra el apoyo total a las finanzas públicas como porcentaje del PIB, que se obtiene del subtotal de las medidas que afectan a la recaudación y al gasto público y las medidas de apoyo a la liquidez. Información 27.09.2021.

En consecuencia, la combinación de políticas elegida para abordar los impactos a corto plazo varió considerablemente entre países, según la disponibilidad de recursos y la naturaleza específica de los riesgos que enfrentaban (Figura 2.2). Además de los programas de apoyo directo, los gobiernos y los bancos centrales utilizaron políticas sin precedentes, como moratorias a hogares y empresas, como deuda temporal. Si bien estas medidas aliviaron la falta de liquidez a corto plazo para los hogares y las empresas, también tuvieron la consecuencia no deseada de oscurecer la verdadera situación financiera de los prestatarios, lo que creó un nuevo problema: la falta de transparencia sobre el verdadero alcance del riesgo crediticio de la economía.

Figura 2.2.

Políticas fiscales, monetarias y para el sector financiero aplicadas en respuesta a la crisis de la COVID19, por grupo de ingresos de los países



Fuentes: Medidas fiscales: Lacey, Massad y Utz (2021); Recursos financieros: Banco Mundial, Respuestas del sector financiero a los datos de COVID-19, consultado el 30 de septiembre de 2021, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/covid-19-finance-sector-related-policy-responses>; medidas del sector financiero: Banco Mundial, Panel de Vigilancia de Hogares en el contexto de COVID-19. Nota. El gráfico muestra el porcentaje de países donde se ha implementado cada política enumerada debido a la pandemia. Información sobre medidas del sector financiero al 31 de junio de 2021.

Si bien la respuesta a gran escala a la crisis fue necesaria y exitosa para mitigar los peores impactos, condujo a un aumento de la deuda pública en todo el mundo, lo que generó nuevas preocupaciones sobre su sostenibilidad y amplió la brecha entre las economías emergentes y en desarrollo. En 2020, la evaluación del riesgo de la deuda nacional (o evaluación de la solvencia) cayó en 51 países (incluidos países con economías en desarrollo).

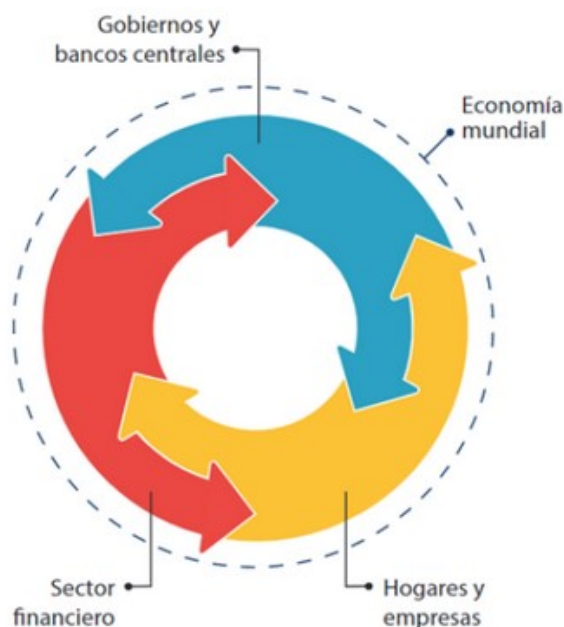
2.1.3 RIESGOS PARA LA RECUPERACIÓN EQUITATIVA

Aunque la disminución de los ingresos inducida por la crisis afectó más directamente a los hogares y las empresas, los riesgos financieros resultantes afectan a toda la economía a través de varios canales que se refuerzan mutuamente y vinculan la situación financiera de los hogares, las empresas, las instituciones financieras y los gobiernos (véase el gráfico 2.3).

Si los riesgos financieros son altos en un sector, pueden extenderse a otras áreas debido a su interconexión y desestabilizar toda la economía. Por ejemplo, cuando los hogares y las empresas experimentan estrés financiero, el sector financiero tiene un mayor riesgo de impago de préstamos y tiene menos crédito. Por lo tanto, si la posición financiera del sector público se debilita (por ejemplo, como resultado de un aumento de la deuda pública y una disminución de los ingresos fiscales), también se debilita su capacidad para sustentar al resto de la economía.

Figura 2.3

Riesgos de los balances interconectados.



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2022.

Nota: El gráfico muestra los nexos entre los principales sectores de una economía, a través de los cuales los riesgos de un sector pueden transmitirse al conjunto.

Sin embargo, esta relación no es inevitable. Las políticas fiscales, monetarias y financieras bien diseñadas pueden contrarrestar y reducir estos riesgos interrelacionados y ayudar a transformar los vínculos entre los sectores económicos de un círculo vicioso a un círculo virtuoso. Un ejemplo de una política que puede tener un efecto decisivo es la política que se ocupa de la relación entre los hogares, las empresas y el sector financiero. En respuesta a las primeras restricciones y restricciones de movimiento, muchos gobiernos, por ejemplo, apoyaron a hogares y empresas con transferencias de efectivo e instrumentos de política financiera como moratorias de deuda. Estos programas brindaron el apoyo que tanto necesitaban los hogares y las pequeñas empresas y ayudaron a prevenir (a corto plazo) una ola de incumplimientos que podría haber amenazado la estabilidad financiera.

De manera similar, los gobiernos, los bancos centrales y los reguladores han utilizado varias herramientas de política para ayudar a las instituciones financieras y evitar que los riesgos se extiendan a otros sectores de la economía. Los bancos centrales redujeron las tasas de interés y relajaron las condiciones de liquidez. De esta manera, los bancos comerciales y las instituciones financieras no bancarias, como las instituciones de microfinanzas, podrían refinanciar más fácilmente, lo que les permitiría seguir prestando a hogares y empresas. La respuesta a la crisis también debe incluir políticas para abordar los riesgos de los altos niveles de deuda pública para garantizar que los gobiernos puedan apoyar la recuperación de manera efectiva. Esta es una prioridad importante porque la alta deuda pública reduce la capacidad de los gobiernos para invertir en redes de seguridad social que puedan combatir el impacto de la crisis en la pobreza y la desigualdad y apoyar a los hogares y las familias durante la recuperación.

2.2 RIESGOS DE LOS BALANCES BANCARIOS: FOMENTAR LA TRANSPARENCIA Y FACILITAR LA GESTIÓN DE LOS PRÉSTAMOS PROBLEMÁTICOS ANTE EL CONTEXTO PANDEMIA.

No hay información sobre el alcance del alivio de la deuda y las intervenciones del sector financiero que los países han implementado para aliviar el estrés financiero de los hogares y las empresas durante la pandemia de covid-19. Estas medidas funcionaron a corto plazo: la mayoría de los hogares y las empresas permanecieron libres de deudas y, para fines de 2021, los bancos no vieron un aumento masivo de los préstamos morosos.

Pero todos están de acuerdo en que los préstamos incobrables aumentarán si los gobiernos reducen la intervención. Uno de esos riesgos es que los supervisores y los formuladores de políticas se vean obligados a interpretar balances poco claros que pueden no reflejar la escala de los crecientes problemas del servicio de la deuda. Con el tiempo, es probable que las dificultades de los prestatarios aumenten la presión sobre la calidad de los activos de los bancos, lo que se refleja en un aumento de la proporción de préstamos en mora. Para comprender la escala de los desafíos, desarrollar una estrategia de resolución de préstamos dudosos

basada en hechos y garantizar un seguimiento oportuno con los bancos más involucrados, los tomadores de decisiones necesitan información confiable, actualizada y relevante sobre los riesgos individuales en la comunidad bancaria a los bienes en peligro.

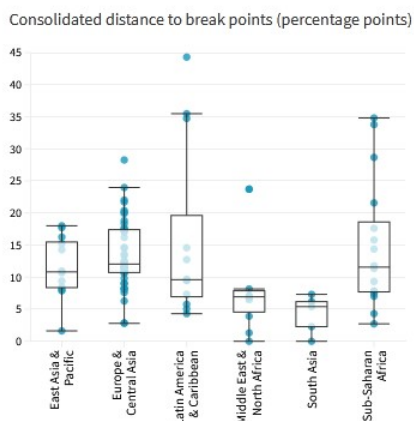
Por lo tanto, la falta de transparencia sobre el alcance de los préstamos en mora puede retrasar el desarrollo de una respuesta política integral al problema. El mal crédito socava la capacidad de los bancos para respaldar la recuperación económica a través de nuevos préstamos y afecta de manera desproporcionada a los grupos desatendidos, que a menudo son los primeros en ser marginados, al aumentar la desigualdad en el acceso a los servicios financieros.

La falta de transparencia en los préstamos instantáneos también puede socavar la confianza en el sector financiero y, en casos extremos, convertirse en una crisis bancaria sistémica, lo que lleva a un declive económico severo y de largo plazo con consecuencias para la pobreza y la desigualdad. La experiencia pasada muestra que los problemas de calidad de los activos no se resolverán sin una política rápida e integral.

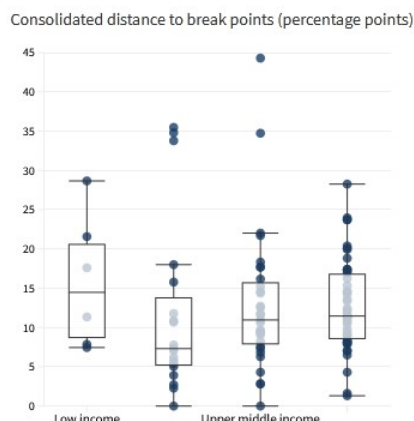
Si se ignoran los préstamos morosos, tienden a crecer y causar más y más daños al sistema financiero. Cuando una crisis de deuda se vuelve sistémica, las pérdidas de producción suelen ser muy persistentes, especialmente en países donde los bancos tienen una capacidad limitada para absorber el crecimiento de las reservas y las pérdidas asociadas con el aumento de los préstamos morosos (Figura 2.4). Si bien la escala de este desafío en el contexto de la covid-19 no tiene precedentes, los medios para abordarlo son claros y pueden contribuir a una recuperación pospandémica más justa.

Tabla 2.4

Capacidad de los sistemas bancarios para absorber el aumento de los préstamos dudosos, por grupo de ingresos de los países



Source: World Development Report 2022.



Source: World Development Report 2022.

Fuente: equipo del Informe sobre el desarrollo mundial 2022, basado en Feyen y Mare (2021).

Nota. El gráfico muestra el aumento en puntos porcentuales de la tasa de interés morosa en países donde se eliminaron los colchones de capital bancario, que representan al menos el 20 por ciento de los activos del sistema bancario (ver Feyen y Mare [2021]). Los valores más altos significan una mejor oportunidad de préstamos incobrables. La línea horizontal que separa las cajas es la media de cada grupo. La altura de la caja es el rango intercuartílico. Las barras incluyen todos los datos entre 1,5 cuartiles del cuartil más cercano. El panel a muestra la distribución del crecimiento en puntos porcentuales de la tasa de morosidad en las regiones donde opera el Banco Mundial. El panel b ilustra la distribución de aumentos en puntos porcentuales en la tasa de interés de NPL a través de los niveles de ingreso en diferentes países. La información de antecedentes sobre los bancos incluye el tercer trimestre de 2020. AOP = Asia oriental y el Pacífico; EAC = Europa y Asia Central; ALC = América Latina y el Caribe; MENA = Medio Oriente y África del Norte; AM = Sur de Asia; SA = África subsahariana.

Si bien las preocupaciones sobre los préstamos dudosos a menudo se centran en los bancos formales, las instituciones de microfinanzas que atienden principalmente a hogares y microempresas y pymes de bajos ingresos, principalmente en mercados de bajos ingresos, enfrentan desafíos similares. Las instituciones de microfinanzas capearon la pandemia mejor de lo esperado a fines de 2021, pero la situación está cambiando y las presiones sobre la calidad de los préstamos pueden aumentar a medida que se levantan las moratorias de préstamos y vencen los préstamos reestructurados. Por lo tanto, la estrategia descrita para apoyar la

identificación y gestión oportunas de los préstamos en mora se aplica en principio, aunque no necesariamente en la implementación concreta, a las instituciones microfinanciera a los principales elementos de esta estrategia se describen a continuación.

2.2.1 OPTIMIZAR LA TRANSPARENCIA Y DISMINUIR LOS INCENTIVOS QUE ALIENTAN MEDICIONES INCORRECTAS.

Un primer paso importante es establecer estándares exigibles y mecanismos efectivos de cumplimiento para los reguladores y supervisores para promover la transparencia de los balances de los bancos. Esto ya es difícil en tiempos normales y más aún en la crisis actual debido a la incertidumbre de las perspectivas económicas y la extensión y continuación de la caída de los ingresos de las familias y las empresas. El uso generalizado de aplazamientos de la deuda y otras medidas de apoyo ha debilitado la comparabilidad de las tasas de incumplimiento de los préstamos dentro y entre países y a lo largo del tiempo.

Para garantizar la transparencia, es importante que los bancos y los supervisores utilicen definiciones acordadas internacionalmente de exposiciones deterioradas y reestructuradas o refinanciadas para que puedan monitorear y evaluar continuamente la calidad de los activos de los bancos tanto dentro como entre jurisdicciones. Facilitar la acción oportuna para abordar los crecientes problemas de calidad. La relajación de las definiciones regulatorias oculta problemas reales con la calidad de los activos de los bancos y, por lo tanto, debe evitarse. Las definiciones regulatorias precisas deben estar respaldadas por una supervisión bancaria efectiva.

Los supervisores responsables de implementar estas definiciones también deben asegurarse de que los bancos cumplan con los estándares prudenciales. Cuando la calidad de sus activos está bajo presión, los bancos tienen un incentivo para ocultar el alcance de sus dificultades para evitar una respuesta de los reguladores o del mercado. Frente a estos incentivos, algunos bancos pueden aprovechar las lagunas regulatorias o participar en prácticas cuestionables como otorgar préstamos (es decir, transferirlos a empresas desfavorecidas para continuar retrasando los reembolsos), sobrevaluar garantías o ejecutar préstamos una imagen demasiado optimista

de la calidad de sus activos, lo que puede entorpecer seriamente el trabajo del gerente.

2.2.2 CORREGIR LOS PRÉSTAMOS CON DIFICULTADES MEDIANTE INTERVENCIONES REGULATORIAS.

Se puede alentar a los bancos a fortalecer sus esfuerzos para resolver los préstamos problemáticos a través de diversos recursos públicos. Por ejemplo, los supervisores bancarios pueden exigirles que establezcan departamentos internos de negociación diseñados específicamente para cobrar los préstamos en mora. Estas agencias deben contar con el personal y los recursos necesarios para implementar una metodología estandarizada para evaluar la rentabilidad de los pagos de los prestatarios.

De esta manera, el banco puede fortalecer su capacidad para resolver rápida y eficientemente los préstamos en mora y, al mismo tiempo, mantener actividades bancarias que respalden nuevos préstamos y el procesamiento de préstamos problemáticos. Las intervenciones públicas, como las estrategias nacionales destinadas a coordinar los esfuerzos de resolución de la deuda de los diferentes actores de la economía, también pueden ser útiles para acelerar la reducción de la deuda. Por ejemplo, en mayo de 2015, el gobierno serbio estableció un grupo de trabajo nacional para hacer frente a los préstamos en mora después de que la crisis financiera global hiciera que la tasa de morosidad en el sistema bancario aumentara al 23,5 por ciento.

Este grupo de trabajo público-privado desarrolló e implementó una estrategia integral para reducir los préstamos morosos, lo que contribuyó a una rápida disminución de la tasa de incumplimiento a un mínimo histórico de 3,7% en diciembre de 2020. Aunque los bancos tienen la responsabilidad principal para gestionar los préstamos más complejos, puede ser necesaria una acción pública más amplia si el tamaño de estos préstamos pone en peligro la capacidad del sistema bancario para financiar la economía real o amenaza la estabilidad del sistema financiero.

Algunos países con altos niveles de préstamos en mora han establecido empresas gubernamentales de gestión de inversiones (SGAP) para gestionar los préstamos en mora retirados de los balances de los bancos. Esta medida puede ayudar a restaurar la confianza pública en el sector bancario y evitar inconvenientes innecesarios.

En Malasia y España se establecieron SGAP (Danaharta y Sareb) y planes de recapitalización bancaria financiados con fondos públicos. El objetivo era abordar las limitaciones que enfrentaba el gobierno para proporcionar capital, sin las cuales los bancos no habrían podido identificar públicamente el alcance total de los préstamos problemáticos. Sin embargo, la conveniencia y eficacia de tales alianzas dependerá de las circunstancias de cada país y de la solidez de su estructura general. Esta es un área en la que las economías emergentes a menudo han tenido problemas.

2.3 REDEFINICIÓN DE LA DEUDA DE LAS EMPRESAS Y LOS HOGARES.

Un marco legal e institucional que rijan el manejo de los casos de quiebra es una herramienta eficaz para aliviar la presión sobre las empresas y los hogares agobiados por deudas insostenibles causadas por la pandemia. Sin embargo, el fuerte aumento de los préstamos morosos y las quiebras debido a la incapacidad de las empresas para cumplir con sus obligaciones de pago (Figura 2.1) plantea un gran desafío para la capacidad de los sistemas de insolvencia para resolver las quiebras de manera oportuna, incluso en las economías desarrolladas con un marco legal fuerte e instituciones efectivas. Esto se debe en parte a la complejidad de los procedimientos de insolvencia en los tribunales. Según el Banco Mundial, resolver la quiebra de una empresa puede llevar más de dos años en un país promedio. Los arreglos complejos pueden tomar incluso más tiempo incluso en sistemas legales que funcionan bien.

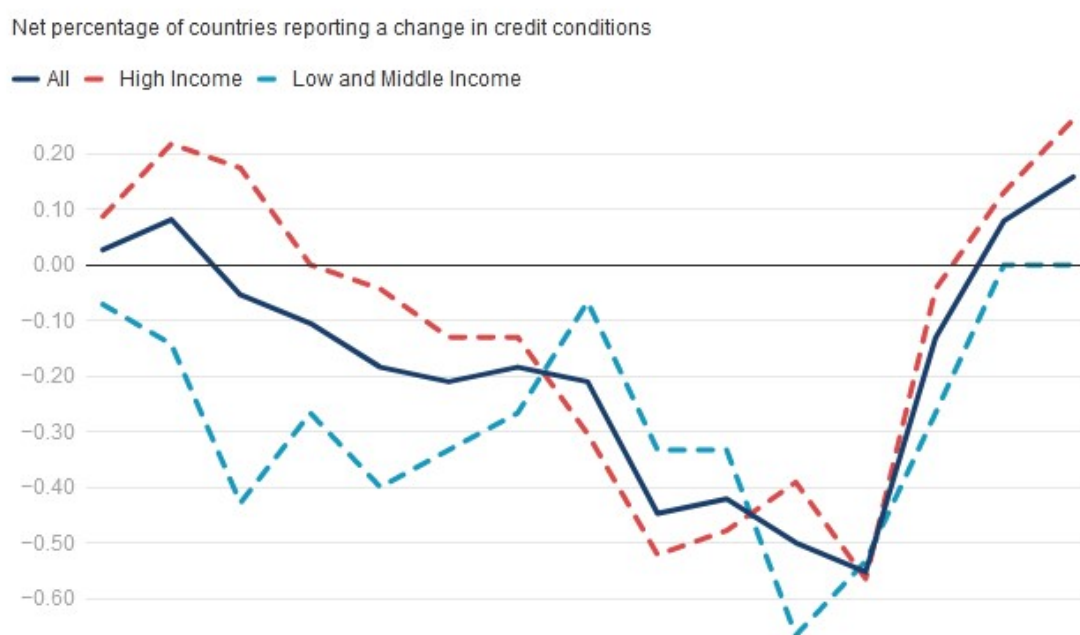
2.4 LOS PRÉSTAMOS DURANTE LA RECUPERACIÓN Y POSTERIORMENTE.

A medida que las graves dificultades de salud, económicas y sociales causadas por la pandemia de covid-19 comiencen a disminuir, un rápido retorno a la economía dependerá de que los prestamistas otorguen préstamos a hogares y empresas. Si bien la mayoría de los prestamistas no se han visto afectados por los problemas de liquidez asociados con la pandemia, esperan que aumenten los préstamos morosos debido a las interrupciones que continúan afectando los ingresos comerciales y familiares. La interrupción financiera causada por la pandemia, la incertidumbre sobre cuánto durará la pandemia y sobre sus efectos a largo plazo en los prestatarios están limitando la capacidad de los prestamistas para obtener nuevos préstamos. Muchas de las medidas implementadas para apoyar a los hogares y empresas

en dificultades también dificultaron determinar la situación financiera actual de los prestatarios y su capacidad para pagar nuevas deudas. Si los prestamistas no pueden predecir la dirección general de la actividad económica, tienden a endurecer sus estándares crediticios y otorgan menos créditos. Un análisis de varias encuestas trimestrales de bancos centrales sobre las condiciones crediticias en países de ingresos bajos, medianos y altos muestra que en la mayoría de los países para los que existen tales encuestas, los estándares crediticios se han endurecido durante varios trimestres desde el comienzo de la crisis. (Ver figura 2.5).

Figura 2.5

Tendencias trimestrales de las condiciones crediticias, por grupo de ingresos de los países, 2018-2021.



Fuente: Cálculos del equipo del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2022 del Banco Mundial basados en datos de informes de investigación del banco central de 38 países (publicados o disponibles el 15 de diciembre de 2021): Albania, Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Chipre, España, Estados Unidos, Estonia, Rusia, Filipinas, Francia, Ghana, Grecia, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Macedonia del Norte, México, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Tailandia, Turquía, Ucrania, Uganda y Zambia.

Nota. El gráfico muestra el porcentaje neto de países donde los bancos informaron cambios en las condiciones generales de préstamo en las encuestas trimestrales de los oficiales de crédito del banco central o en las encuestas de condiciones crediticias. El porcentaje neto es la diferencia entre la proporción de países que informaron una relajación general de las condiciones crediticias y la proporción de países que informaron un endurecimiento general de las condiciones crediticias en comparación con el trimestre anterior. Un valor porcentual neto negativo indica un endurecimiento general de las condiciones crediticias en la muestra de países cubiertos. Las condiciones generales de crédito para Chile, Estados Unidos, Federación de Rusia, Japón, México, Polonia y Zambia se estiman a partir de las Condiciones de Crédito del Segmento de Empresas y Consumo.

En el contexto de regulaciones crediticias más estrictas, solo los prestatarios de bajo riesgo pueden recibir préstamos. Esto podría crear un círculo vicioso en el que las reducciones generalizadas del crédito, incluso para las microempresas y las pymes, que constituyen la mayoría de las empresas en las economías, obliguen a muchas de ellas a cerrar antes de que puedan recuperarse y acelerar el crecimiento. Como resultado, podría haber un efecto dominó, con una aceleración de las quiebras corporativas aumentando el número de deudas impagas y obligando a los prestamistas a endurecer aún más los requisitos de préstamo.

Por el contrario, si los prestamistas pueden cubrir de manera efectiva el riesgo de prestar para apoyar a las empresas y los hogares, pueden crear un ciclo positivo en el que los préstamos respalden la inversión y el gasto necesarios para la recuperación. Para lograrlo, deben adaptar los modelos de suscripción al entorno de la pandemia y adoptar innovaciones basadas en nuevos datos y herramientas digitales. Los prestamistas pueden comenzar a evaluar y actualizar sus modelos de puntuación de la industria y el prestatario en función de los datos económicos actualizados por industria o región geográfica para dar cuenta de las interrupciones estructurales causadas por la pandemia.

La adaptación de los modelos crediticios es un primer paso importante que los supervisores pueden apoyar y alentar. La escala y duración de la crisis probablemente requerirá que los prestamistas actualicen continuamente sus puntos de referencia. Las soluciones y productos de datos que aumentan la visibilidad de la capacidad de pago de los prestatarios y mejoran la capacidad de pago en caso de incumplimiento pueden ayudar a los prestamistas a medir y mitigar el riesgo para que el crédito respalde el ciclo crediticio. Tales innovaciones crediticias a menudo se basan en la tecnología habilitada por la aceleración de la digitalización inducida por la pandemia en todos los sectores de la economía, así como los esfuerzos de transformación digital de las instituciones financieras que a menudo son anteriores a la pandemia covid-19, pero se intensificó durante la pandemia.

2.5 LA IMPORTANCIA DE LOS NUEVOS DATOS PARA MEJORAR LA VISIBILIDAD Y LAS FORMAS DE RECURSO.

Debido a la interrupción financiera causada por la pandemia, los historiales de deuda y pago que se encuentran en los informes crediticios tradicionales han disminuido. Al mismo tiempo, los datos alternativos, como los datos transaccionales sobre compras, recibos, ventas, pedidos, inventario, pagos de facturas, impuestos, registros judiciales y perfiles de redes sociales, han demostrado ser indicadores útiles de la capacidad o voluntad de pago de una empresa.

Con la digitalización acelerada, este tipo de información está más fácilmente disponible por parte de financiadores, operadores móviles y otras instituciones, empresas tradicionales, plataformas en línea y autoridades. Esta información y los modelos de crédito actualizados que la contienen han demostrado ser efectivos para probar la solvencia. Un prestamista que demuestra el valor de los datos alternativos es Konfío, un prestamista digital para microempresas y pymes que utiliza facturas electrónicas y otros datos alternativos para complementar la información crediticia tradicional.

Konfío adaptó su algoritmo crediticio en los primeros meses de la pandemia para integrar información detallada sobre el impacto del covid-19 en las pequeñas empresas en México y duplicó los pagos mensuales de sus préstamos. El diseño del producto puede mejorar la visibilidad y proporcionar un remedio para el incumplimiento. Por ejemplo, en el caso de los productos de préstamo a corto plazo, el riesgo se limita al reducir los montos y los períodos de reembolso a un período para el cual el prestamista tiene un nivel de información aceptable.

Otra opción es adaptar las garantías no tradicionales, como bienes muebles o inquietudes sobre los flujos de efectivo futuros, para servir a los prestatarios que carecen de garantías tradicionales o que dependen de activos cuyo valor se ha vuelto incierto durante la pandemia. La financiación basada en el contexto es otro enfoque que permite una mejor visibilidad y uso. El financiamiento del capital de trabajo, que ocurre en la cadena de suministro o está integrado en el flujo de trabajo de una transacción comercial, vincula el crédito a una relación comercial existente, la actividad financiera subyacente y la información relacionada.

La financiación integrada tiene lugar en plataformas de comercio electrónico, logística y gestión de almacenes. Un ejemplo es el financiamiento para pequeñas y medianas empresas que venden a través de plataformas de comercio electrónico; Para determinar la rentabilidad de los préstamos, la plataforma utiliza información sobre los hábitos de venta de los comerciantes, el inventario y el historial de satisfacción del cliente. Otro caso similar es una plataforma de logística electrónica que proporciona capital de trabajo previo al viaje en función de la información de entrega y las ganancias esperadas. El financiamiento integrado permite reducir el costo de los préstamos a través de procesos eficientes y mejores formas de recuperación, por ejemplo, al destinar automáticamente parte de los ingresos de los prestatarios a pagar el préstamo a través de la plataforma.

2.6 LA GESTIÓN DEL RIESGO CREDITICIO, GARANTÍAS DE CRÉDITO.

Los seguros contra posibles pérdidas, ayuda a restaurar el préstamo si las innovaciones descritas no logran suficiente visibilidad y regresión. Las garantías de crédito brindan a los prestamistas un recurso contra el garante si el prestatario no cumple. Los gobiernos, los bancos de desarrollo o los donantes pueden proporcionar estos instrumentos para promover la concesión de préstamos a segmentos prioritarios (como las pequeñas empresas) donde las perturbaciones del mercado afectan la financiación. Las garantías han sido parte de la respuesta a la pandemia en los países de ingresos altos y varias economías emergentes, y los esquemas de garantía parcial pueden seguir desempeñando un papel importante en la recuperación.

Por ejemplo, en Burkina Faso, el Banco Mundial ayudó al gobierno a establecer un plan de garantía de crédito que se centra en el capital circulante y la reestructuración de las pymes que luchan contra la crisis de la covid-19 y tienen potencial de crecimiento. Rentabilidad a largo plazo. Dichos programas deben diseñarse cuidadosamente para que sean sostenibles. A medida que mejoren las condiciones económicas, los garantes y los prestamistas relacionados pueden limitar gradualmente la elegibilidad a sectores o segmentos de clientes que continúan teniendo la mayor necesidad, y los programas de garantía pueden adaptarse para reducir los riesgos asociados con las inversiones a largo plazo como flujos financieros para la creación de empleo y actividades bajas en carbono.

2.7 POLÍTICAS DESTINADAS A FOMENTAR LA INNOVACIÓN SEGURA.

Si bien la innovación financiera tiene el potencial de respaldar el acceso responsable a los servicios financieros, la innovación financiera descontrolada puede amenazar a los consumidores, así como a la estabilidad e integridad financiera. Los gobiernos y los reguladores deben actualizar el marco de políticas para equilibrar los requisitos (a veces contradictorios) de promover la innovación responsable por un lado y proteger la estabilidad e integridad de los clientes y el sector financiero por el otro.

Los enfoques regulatorios y de control actualizados deben apuntar a identificar y habilitar nuevos proveedores, nuevos productos e innovaciones relacionadas con el uso de información y análisis mejorar la educación financiera y las políticas y estándares de protección al consumidor considerando lo que los financieros pueden y no pueden ofrecer, y facilitar la cooperación entre los reguladores y las agencias gubernamentales que supervisan diferentes aspectos de las finanzas digitales e integradas y la competencia y el comportamiento del mercado para evitar la duplicación regulatoria entre agencias.

La política debe apoyar la modernización de la infraestructura financiera para facilitar la sostenibilidad operativa y la accesibilidad, incluida la infraestructura física (relacionada con redes de telecomunicaciones, redes de pago, centros de datos, agencias de crédito y registros), infraestructura adicional e intangible (relacionada con políticas y procedimientos que definen estándares, acceso y reglas de conducta). Estas políticas, a través de las cuales el gobierno apoya la transformación digital, pueden ayudar a fomentar un sector financiero más fuerte, innovador e inclusivo.

CAPITULO III CONTEXTO ECONÓMICO

3.1 ACCIONES DEL BANCO MUNDIAL.

Las economías de América Latina y el Caribe se recuperaron un 6,7 por ciento en 2021 después de una fuerte caída el año pasado, recuperándose casi por completo de los niveles de PIB previos a la pandemia. Sin embargo, los costos sociales de la crisis fueron devastadores, y las consecuencias continúan. La perspectiva de un crecimiento lento 2,5% en 2022 y 1,9% en 2023 hace temer un nuevo ciclo de crecimiento lento y poco progreso social. La pobreza se ha elevado al nivel más alto de las últimas décadas.

Excluyendo a Brasil, que implementó generosas medidas de ayuda, la tasa de pobreza (personas que viven con menos de \$5,50 al día) es casi 2 puntos porcentuales más alta que el nivel anterior a la pandemia del 27,5%. Las consecuencias de la crisis se sienten también a largo plazo: los niños en edad escolar perdieron hasta un año y medio de educación, lo que se estima que ha causado una pérdida de ingresos del 12% durante su vida. El empleo se ha recuperado solo parcialmente y el crecimiento económico sigue dependiendo de la resolución de grandes desafíos.

La asistencia del Banco Mundial en 2022 aprobó \$10400 millones en financiamiento para 55 operaciones en la región, incluidos \$9400 millones de compromisos del BIRF y \$1000 millones de compromisos de la AIF. También firmamos un acuerdo con Chile para brindar servicios de asesoría reembolsable por un valor de USD 200 000. El Banco apoya a los países de la región protegiendo e invirtiendo en el capital humano; aumentar la resiliencia para gestionar y resistir mejor las crisis; promoción del crecimiento económico verde e inclusivo; atraer inversión privada; fortalecer las instituciones y promover la participación de los grupos tradicionalmente marginados, como las comunidades indígenas, afrodescendientes y rurales.

También ayuda a los países a implementar reformas estructurales y promover la inclusión, la equidad y el crecimiento verde. En 2022, la atención se centró en revertir los efectos de la crisis de covid-19 y promover un crecimiento económico más justo y sostenible en toda la

región. Esto significó apoyar la salud, la seguridad social y la educación, pero también ayudar a las empresas, promover la creación de empleo y apoyar la adquisición y distribución de vacunas.

3.2 APOYAR EL CRECIMIENTO INCLUSIVO BANCO MUNDIAL.

Apoyamos el crecimiento inclusivo ayudando a los países a aumentar la productividad y crear empleos, fortalecer sistemas de seguridad social, promover la transformación digital y crear oportunidades para todos. En Bolivia, el proyecto de \$25 millones ha estado apoyando la respuesta al covid-19 desde el comienzo de la pandemia. Una de las acciones previstas es ampliar la Seguridad Social proporcionando transferencias monetarias de emergencia a más de 3,5 millones de personas, de las cuales más de 1,5 millones son mujeres. En el Caribe, ayudan a expandir las redes 3G para llegar a más de 95% de personas en Granada, Santa Lucía y San Vicente y las granadinas, y conectar a casi 70000 personas en esos países a redes digitales de alta calidad. Garantizando el acceso a los servicios básicos y mejora los vínculos con el mercado.

3.2.1 INVERTIR EN CAPITAL HUMANO.

El Banco trabaja en conjunto con los países para promover el acceso a salud y educación de calidad para todos. En Colombia, se apoyan los esfuerzos del gobierno para integrar a migrantes venezolanos, incluida la garantía del acceso a la educación de miles de niños migrantes. También favorecieron dos programas por valor de más de 1.400 millones de USD.

Tabla 3.1

Compromisos y desembolsos para la Región 2020-2022
(En millones de USD)

	Ej. de 2020	Ej. de 2021	Ej. de 2022	Ej. de 2020	Ej. de 2021	Ej. de 2022
BIRF	6798	9464	9407	5799	8741	8911
AIF	978	769	1030	466	495	510

Fuente: Cartera de operaciones en ejecución al 30 de junio de 2022: USD 33 800 millones

Para abordar los desafíos migratorios de la nación, promover la sostenibilidad fiscal y mejorar la competitividad del mercado para un crecimiento más inclusivo. En República Dominicana, entregaron USD \$100

millones para apoyar a las respuestas al covid-19. Esto significa medidas sanitarias para aumentar la oferta de insumos y servicios, la financiación de la investigación y equipamientos hospitalarios, incluidas más de 4.200 camas de aislamiento.

3.2.2. PROMOVRIENDO UNA RECUPERACIÓN VERDE Y SOSTENIBLE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

Son altamente vulnerables a los desastres causados por los crecientes desafíos de los fenómenos meteorológicos y el cambio climático, que afectan más a los grupos pobres y vulnerables. Se trabaja con los países para apoyar el crecimiento verde y sostenible y construir una infraestructura más sustentable. En Brasil, un proyecto de USD \$300 millones mejorará las redes viales para 400.000 habitantes del estado de Tocantins tengan acceso a caminos transitables todo el año.

El Proyecto también promueve el desarrollo de pequeñas empresas en las industrias agrícolas y turísticas, la mejora de los servicios educativos y el fortalecimiento de la gestión ambiental. En Argentina, se promueve el uso sustentable de recursos naturales en casi 200.000 hectáreas de selva virgen reduciendo la presión sobre los ecosistemas creando alternativas económicas para comunidades rurales.

A través de la producción de miel, la cría sostenible y el turismo de naturaleza, estos esfuerzos han ayudado a mejorar los medios de vida de agricultores e indígenas que viven en estas áreas protegidas o sus alrededores. Algunos países del Caribe como Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las granadinas son particularmente sensibles a las condiciones climáticas. Crear conciencia sobre la sostenibilidad de los recursos oceánicos es importante para la transición hacia una economía azul dinámica, donde los recursos naturales de la región pueden brindar oportunidades económicas para combatir la pobreza y el desempleo.

En 2022, AIF y PROBLUE (un fondo de donantes múltiples administrado por un banco) proporcionaron fondos para apoyar el Plan de

Acción Estratégico de Economía Azul de la región y las regulaciones de gestión de pesca y contaminación marina e información oceánica.

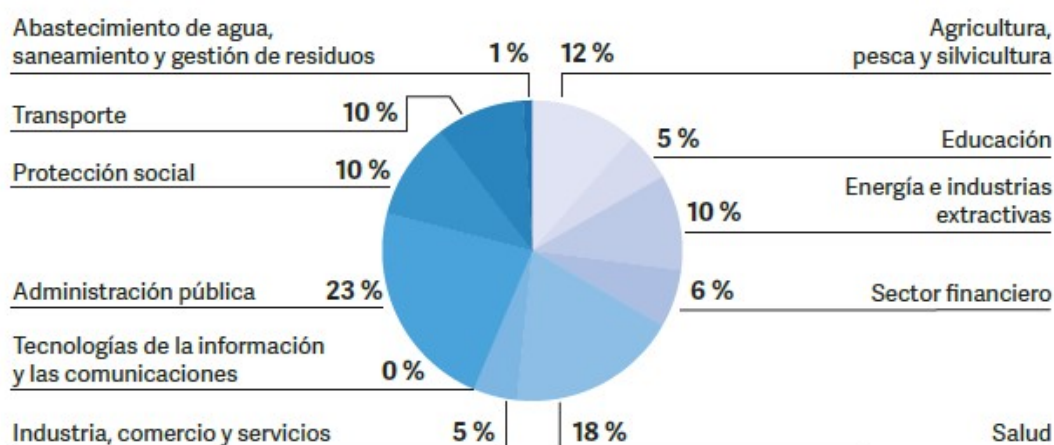
3.2.3 APOYANDO LOS OBJETIVOS DE DESARRO DE LOS PAÍSES.

Además de financiamiento, el Banco Mundial ofrece servicios de consultoría, asistencia técnica y análisis a los países para apoyar sus objetivos de desarrollo. En nuestro informe regional, fortalecimiento de la vigilancia de la salud pública a través de pruebas de aguas residuales, analizan cómo los países pueden mejorar los sistemas para detectar, diagnosticar, monitorear y rastrear virus que causan enfermedades como el covid-19.

La inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe El informe examina las barreras físicas y legales que enfrentan las personas con discapacidad y las oportunidades para promover su inclusión. Por otra parte, el informe “La vía rápida hacia nuevas competencias” destaca el impacto positivo que pueden tener las carreras técnicas, carreras terciarias y programas profesionales avanzados en tiempos de crisis (como una pandemia) cuando millones de personas en la región necesitan adquirir habilidades en un mundo laboral que cambia rápidamente.

Figura 3.1

Financiamiento del BIRF Y DE LA AIF, por Sector, 2022.
(Porcentaje del total de USD 10.400 millones)



Fuente: Banco Mundial, 2022.

También proponen a los países para que puedan promover la inclusión y la igualdad de género. En México, se orientó sobre las medidas para mejorar la participación laboral de las mujeres y reducir el embarazo adolescente, especialmente entre los grupos más vulnerables. En Chile, a lanzar una plataforma de gestión integrada de casos para fortalecer la gestión de instituciones que ayudan a sobrevivientes de violencia sexual, facilitando la respuesta oportuna y el seguimiento de casos para evitar retrasos y recurrencia de la violencia.

Tabla 3.2

Reseña de América Latina y el Caribe

INDICADOR	2000	2010	DATOS ACTUALES ^a	TENDENCIA
Población total (en millones)	469	531	596	
Crecimiento demográfico (% anual)	1,5	1,1	0,9	
INB per cápita (método del Atlas, en USD corrientes)	4021	7619	7537	
Crecimiento del PIB per cápita (% anual)	2,1	5,5	5,5	
Población que vive con menos de USD 1,90 al día (en millones)	66	35	24	
Esperanza de vida al nacer, mujeres (años)	75	77	79	
Esperanza de vida al nacer, hombres (años)	68	71	73	
Emisiones de dióxido de carbono (megatoneladas)	1038	1296	1382	
Pobreza extrema (% de la población que vive con menos de USD 1,90 al día, PPA de 2011)	12,8	6,1	4,1	
Servicio de la deuda como proporción de las exportaciones de bienes y servicios y los ingresos primarios	43	14	30	
Coficiente entre participación femenina y masculina en la fuerza de trabajo (estimación modelada de la OIT, %)	60	66	68	
Empleo vulnerable, total (estimación modelada de la OIT, % del empleo total)	36	33	34	
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada 1000 nacidos vivos	35	25	16	
Tasa de finalización de la escuela primaria (% del grupo etario pertinente)	99	100	99	
Personas que usan internet (% de la población)	3	34	73	
Acceso a la electricidad (% de la población)	91	96	98	
Consumo de energía renovable (% del consumo total final de energía)	30	30	29	
Personas que cuentan, por lo menos, con servicios básicos de saneamiento (% de la población)	73	81	88	
Personas que cuentan, por lo menos, con servicios básicos de abastecimiento de agua potable (% de la población)	90	94	97	

Nota: INB = ingreso nacional bruto; OIT = Organización Internacional del Trabajo; PIB = producto interno bruto; PPA = paridad del poder adquisitivo. A. Datos más recientes disponibles entre 2015 y 2021; para consultar datos actualizados,

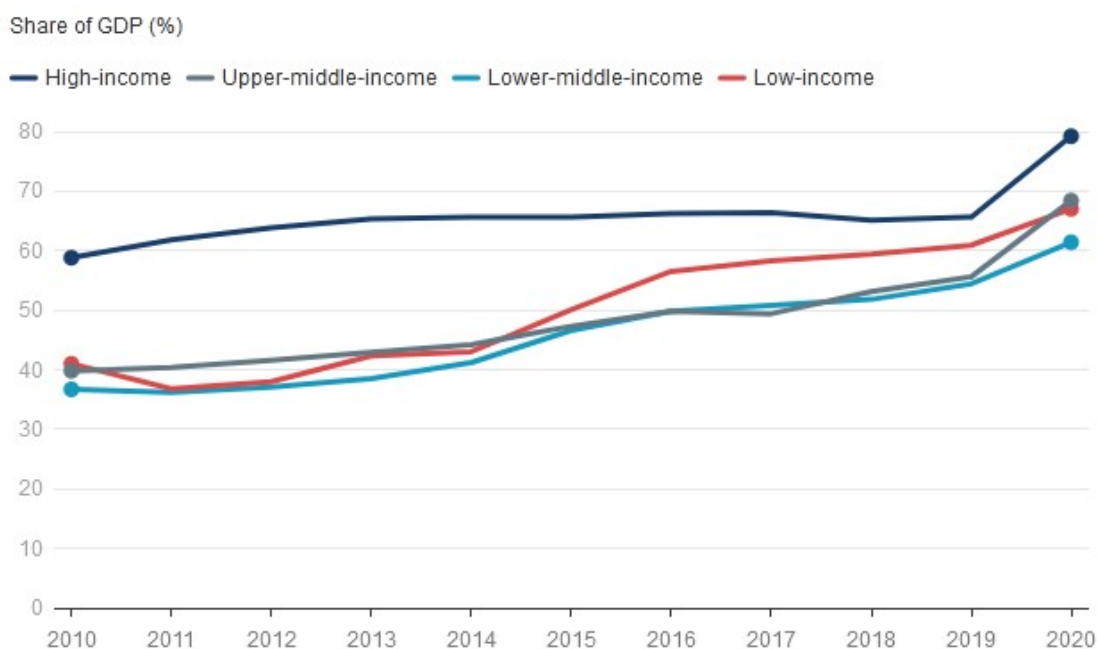
<https://datos.bancomundial.org>.

3.3 GESTIONAR LA DEUDA PÚBLICA.

La crisis de la covid-19 ha obligado a las economías emergentes y en desarrollo a superar sus niveles de deuda pública, que ya se encuentran en su punto más alto, para amortiguar los impactos financieros en los hogares, las empresas y sus economías nacionales. La carga de la deuda total promedio de los países de ingresos bajos y medianos aumentó alrededor de 9 puntos porcentuales del PIB en el primer año de la pandemia, en comparación con 1,9 puntos porcentuales del PIB en la década anterior. unidades porcentuales (Figura 3.1)

Figura 3.2.

Deuda bruta de la administración pública como porcentaje del PIB, por grupo de ingresos de los países (2010-20)



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2022, basándose en datos del FMI (2021b); Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial (base de datos), <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

Nota: El gráfico muestra el volumen de la deuda pública general como proporción del PIB, según la clasificación de ingresos del Banco Mundial.

La crisis sistémica de la deuda que afectó significativamente a las economías emergentes en la década de 1980 es un ejemplo de las graves consecuencias económicas y sociales que se producen ante una demora en la adopción de política para mitigar los riesgos de una escalada de la deuda pública. En las 20 naciones con las peores caídas de la producción, las consecuencias económicas y sociales de la crisis de la deuda continuaron durante más de una década. Los países deben gestionar la deuda pública insostenible de manera rápida y proactiva para minimizar los costos económicos y sociales y permitir que el gasto público impulse una recuperación económica equitativa.

3.3.1. GESTIONAR LA DEUDA PÚBLICA PARA PODER DESTINAR RECURSOS A LA RECUPERACIÓN.

La acumulación resultante de deuda pública presenta riesgos significativos para la recuperación de la economía mundial. Los gobiernos sobre endeudados no pueden pagar los bienes públicos, como la educación y la salud, y corren el riesgo de una disminución del desarrollo humano y un fuerte aumento de la desigualdad. Los países sobreendeudados también tienen una capacidad limitada para hacer frente a futuras perturbaciones y es posible que no puedan actuar como prestamistas de último recurso para las empresas del sector privado que necesitan apoyo público. La crisis de la deuda sistémica que afectó gravemente a las economías de mercados emergentes en la década de 1980 es un ejemplo de las graves consecuencias económicas y sociales de retrasar la adopción de medidas políticas para mitigar los riesgos del crecimiento de la deuda pública.

Muchos países de América Latina y África subsahariana están sufriendo una década perdida de desarrollo: la inflación ha aumentado, el valor de las monedas ha caído, la producción ha disminuido, los ingresos han disminuido y la pobreza y la desigualdad han aumentado en todas partes. Para los 41 países que no pagaron su deuda nacional entre 1980 y 1985, tomó un promedio de ocho años per cápita para alcanzar los niveles de PIB anteriores a la crisis. En los 20 países donde la producción disminuyó más, las consecuencias económicas y sociales de la crisis de la deuda continuaron durante más de una década. Estas experiencias específicas de cada país enfatizan la importancia de tomar medidas urgentes para evitar una crisis de deuda prolongada debido al covid-19. ¿La solución? Los gobiernos deben gestionar de manera rápida y proactiva la

deuda pública insostenible para minimizar los costos económicos y sociales y permitir que el gasto público contribuya a una recuperación económica justa. El enfoque depende de la gravedad de los problemas de la deuda, es decir, la etapa del problema. El proyecto de solución debe incluir los siguientes elementos.

En países con alto riesgo de crisis de deuda, la gestión proactiva de la deuda puede reducir la probabilidad de incumplimiento y liberar recursos para respaldar la recuperación económica. En general, existen dos opciones de gestión:

- 1) Reperfil de deuda, es decir, cambiar el cronograma general de pagos futuros de los países a través de refinanciamiento, reemplazo de deuda o negociaciones, o
- 2) Reestructuración de deuda, es decir, cambiar la estructura de financiación de la deuda para reducirla. Patrimonio neto actualizado. La revisión del perfil puede ser útil si un país tiene múltiples préstamos que vencen en el mismo año u otros pasivos, como la estructura monetaria de la deuda.

El estado podría emitir nuevos bonos con un vencimiento más largo o uniforme. La revisión del perfil de la deuda también puede ayudar a abordar el riesgo cambiario, que a menudo exacerba los problemas de sostenibilidad de la deuda. En este caso, en lugar de cambiar el vencimiento de la deuda existente, la deuda existente en una moneda se cancela y se emite una nueva deuda en otra moneda.

Los países soberanos, donde el riesgo de insolvencia está aumentando, también tienen la oportunidad de iniciar negociaciones proactivas con sus acreedores para implementar la reestructuración. Esta opción requiere transparencia de los términos de la deuda y la propiedad. La evidencia muestra que las reestructuraciones proactivas se resuelven más rápido que las reestructuraciones posteriores a la insolvencia, lo que da como resultado tiempos de cierre más cortos en los mercados de capitales globales y menores pérdidas de producción. En tales situaciones, es importante minimizar la posibilidad de que un solo acreedor se niegue a beneficiarse de la transacción.

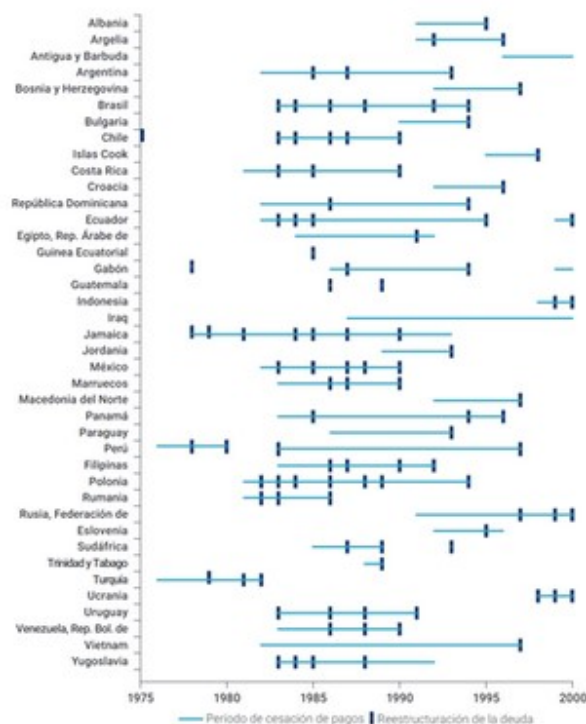
3.3.2 SOLUCIONAR EL SOBREENDEUDAMIENTO

Cuando el gobierno está demasiado endeudado, las opciones para resolver el problema son más limitadas. En la etapa actual, una de las herramientas más importantes es la reestructuración de la deuda y el presupuesto a mediano plazo y el plan de reforma económica. Optimizar el uso de esta herramienta requiere un reconocimiento rápido de la escala del problema, la coordinación con y entre los acreedores y un entendimiento común de todas las partes de que la reestructuración es el primer paso, no el último, hacia la sostenibilidad de la deuda. Las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, suelen desempeñar un papel importante en el proceso de reestructuración de las economías emergentes.

Hacen el análisis de sostenibilidad de la deuda necesario para comprender completamente el problema y, a menudo, proporcionan el dinero para que el trato sea viable. Un acuerdo de reestructuración rápido y completo permite una recuperación más rápida y sostenible. Sin embargo, la experiencia demuestra que resolver el problema del sobreendeudamiento del país suele requerir años. Incluso cuando los países comienzan a negociar con los acreedores, el proceso a menudo requiere varias rondas de reestructuración para eliminar la deuda (Figura 3.3). Por ejemplo, Nigeria y Polonia celebraron cada uno siete acuerdos de reestructuración antes de que pudieran resolver sus problemas de sostenibilidad de la deuda.

Tabla 3.3

Reestructuración de la deuda pública y tiempo que duró el incumplimiento, países seleccionados, 1975-2000



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2022, basándose en Cruces y Trebesch (2013); Farah-Yacoub, Graf von Luckner y Reinhart (2021); Meyer, Reinhart y Trebesch (2019), y Reinhart y Rogoff (2009).

Nota: El gráfico muestra una línea temporal de los incumplimientos de los Gobiernos y la reestructuración de la deuda desde 1975 hasta 2000. Se excluye a los países abarcados por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados

Uno de los desafíos que enfrentan los gobiernos de las economías emergentes en la actualidad es la creciente complejidad de las responsabilidades gubernamentales. El grupo de prestamistas ahora tiene una mayor proporción de prestamistas comerciales y no tradicionales, y las fuentes de financiación internas también se han ampliado. También aumentó el número de préstamos del sector público fuera de balance no informados de empresas estatales y entidades especiales. Juntos, estos acontecimientos reducen la transparencia y pueden dificultar la coordinación entre los

acreedores. La reestructuración ha jugado un papel importante en casi todos los esfuerzos para aliviar la carga de la deuda y resolver los problemas de la deuda en los mercados y economías emergentes. Sin embargo, este no es el único enfoque posible. Los gobiernos también buscan a menudo estabilizar las finanzas públicas e implementar reformas estructurales, como mejorar las fuentes de ingresos públicos y controlar la cantidad y calidad del gasto, para fortalecer la capacidad del servicio de la deuda. Una forma menos ortodoxa de reducir la deuda interna en moneda extranjera era la liquidación mediante inflación o represión financiera. Si bien estos enfoques pueden conducir a la reducción de la deuda, a menudo conllevan costos sociales y económicos muy altos que pueden exacerbar la pobreza y la desigualdad, por lo tanto, siempre se consideraron un último recurso.

3.3.3 MEJORAR LA TRANSPARENCIA Y LA COORDINACIÓN Y AUMENTAR LOS INGRESOS.

El aumento de la deuda pública durante la crisis del covid-19 enfatiza la necesidad de desarrollar estrategias que faciliten la gestión detallada de la deuda, la reestructuración y el acceso a los mercados de capital de largo plazo. Dentro del conjunto de medidas diseñadas para lograr esto, se destacan tres amplias iniciativas: aumentar la transparencia de la deuda, renovar los tratados y reformas administrativas y de política tributaria. La gestión efectiva y futura de la deuda requiere una divulgación gubernamental integral y todos los términos contractuales relacionados con la deuda. Una serie de eventos recientes han resaltado el problema de la deuda oculta o no declarada (por ejemplo, en Malasia, Mozambique y Sudán del Sur) y posibles disputas legales sobre la falta de autoridad de entidades estatales y no estatales para celebrar acuerdos de deuda (como en Liberia y la República Bolivariana de Venezuela).

La transparencia de los montos a pagar y los términos del contrato no garantizan un proceso de reestructuración rápido, pero ciertamente sienta las bases para una identificación más rápida de los problemas de sostenibilidad de la deuda y un inicio de negociaciones más fluido y favorable. A su vez, las innovaciones contractuales pueden ayudar a superar los problemas de coordinación y acelerar la reestructuración de la deuda pública, aunque no son una panacea. Por ejemplo, existen contratos de deuda contingente del gobierno que aseguran al prestatario contra el riesgo

de desastres; reformas legales para abordar las prácticas de aplicación problemáticas contra los estados y las cláusulas colectivas (CAC) que pueden conducir a una resolución más rápida. Estas innovaciones son positivas para nuevos acuerdos de deuda, pero no son suficientes para resolver todos los problemas actuales. Son menos importantes cuando se trata de deuda actual que requiere reestructuración, ya que los convenios de deuda soberana constituyen una pequeña porción de los convenios de deuda de mercados emergentes restantes, y los convenios que contienen CAC mejorados representan solo alrededor de la mitad de los convenios de deuda pendientes.

En el largo plazo, la política y gestión fiscal y la política y gestión del gasto público bien planificadas son esenciales para garantizar la sostenibilidad de la deuda. El aumento de los ingresos tributarios se debe principalmente a las inversiones de largo plazo en capacidad tributaria ya los cambios estructurales implementados en la economía. Los impuestos sobre bienes inmuebles, ingresos y ganancias de capital son estrategias de ingresos que la mayoría de las economías en desarrollo no utilizan. Tal política fiscal podría mitigar el impacto negativo de la crisis del covid-19 sobre la pobreza y la desigualdad. Las estrategias de movilización de ingresos también podrían fortalecer los incentivos para que las empresas operen en el sector formal.

CAPÍTULO IV

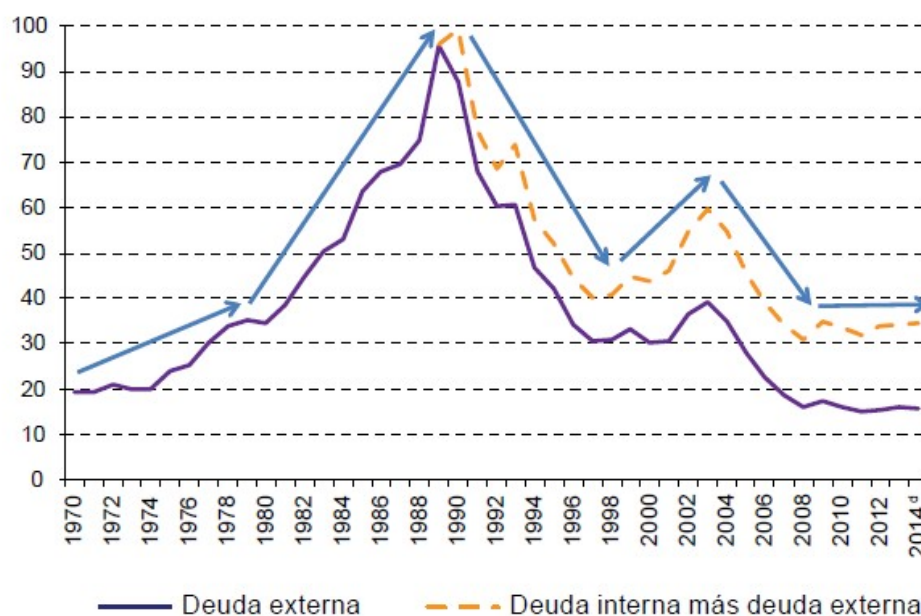
DEUDA PÚBLICA Y ESPACIO FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

4.1 DEUDA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN PERSPECTIVA.

En una revisión de largo plazo de las economías de América Latina y el Caribe, es posible distinguir períodos de acumulación de deuda (1970-1989 y 1998-2003) seguidos de períodos de contracción (1990-1997). (2004-2008) o establecida (de 2009 a 2014) ratios de deuda pública a PIB (ver figura 4.1).

Figura 4.1.

América Latina ^a: Deuda pública externa e interna con respecto al producto interno bruto, 1970-2014 ^{b c}.
En porcentajes



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Mundial, World Bank Data. ^a Promedio simple de 19 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). ^b Los datos sobre la deuda pública interna corresponden al período comprendido entre 1990 y 2014. ^c Sector público no financiero. Los datos de 2014 corresponden al tercer trimestre.

Luego de la crisis del petróleo de 1973-1974 y el fuerte incremento en el precio del crudo, los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) obtuvieron grandes recursos financieros. Así, varios países latinoamericanos se convirtieron en receptores de flujos de capital a partir de la segunda mitad de la década de 1970 gracias a préstamos recibidos a través de bancos internacionales. Esta deuda externa variaba según la economía: en el caso de Brasil era pública, en el caso de Chile era del sector privado y en Argentina y México aumentaba tanto la deuda externa privada como la nacional⁵

Así, en la década de 1970, la relación deuda pública sobre producto interno bruto (PIB) en América Latina pasó de un promedio de 19% a 35%. Sin embargo, el mayor crecimiento se dio en la década de 1980: al final de esa década, el PIB de la región alcanzó un máximo de 96 por ciento, y en Bolivia llegó incluso a cerca del 100 por ciento o más, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú. Es importante recordar el contexto de la economía mundial en ese momento. Entre 1979 y 1980 hubo otra crisis del petróleo caracterizada por un aumento muy significativo en el precio del petróleo, lo que provocó un aumento de la inflación en los países desarrollados donde se implementaron políticas fiscales y monetarias contractivas.

Así, América Latina se vio afectada por la subida de las tasas de interés internacionales, la disminución de la demanda de productos de exportación, la salida de capitales y el aumento del peso de la deuda. Como se señala en la CEPAL (2013), la crisis de la deuda externa de 1982 marcó el inicio de un largo período de ajustes macroeconómicos intensivos, alta volatilidad en el crecimiento económico y reformas estructurales que fueron menos efectivas de lo esperado. Durante la década de 1980, el escaso crecimiento económico, la desinversión y la subsiguiente depreciación de las monedas nacionales debido a la deuda dolarizada aumentaron los déficits presupuestarios y la carga de la deuda nacional.

Durante este período de profunda inestabilidad macroeconómica, el sobreendeudamiento general requirió una porción extraordinariamente grande de ingresos extranjeros para pagar la deuda, y muchos países se vieron obligados a declararse insolventes. En los años 1982- 1989, la región tuvo que destinar una capacidad de exportación de 36%, que en 1950-1969 fue del 16 por ciento, para pagar utilidad neta e intereses. Tras la

⁵ Véase Frenkel (2014) para conocer más detalles

implementación del Plan Brady en 1989, la década de 1990 vio una fase de relajación general acompañada de renegociaciones y procesos de reestructuración de la deuda, lo que impulsó una recuperación del crecimiento económico y contribuyó a reducir la carga de la deuda externa del país.

En otros casos, el mantenimiento de un tipo de cambio fijo o fortalecido en términos reales también tuvo un efecto, reduciendo temporalmente los pasivos externos en monedas nacionales. Sin embargo, estas situaciones no fueron sostenibles y dieron lugar a nuevas crisis. El Plan Brady consistía esencialmente en el canje voluntario de la deuda externa del gobierno (principalmente con bancos internacionales) por bonos negociables garantizados por el Banco del Tesoro de los Estados Unidos, así como reducción de deuda y reformas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

Entre 1989 y 1996, varios países latinoamericanos firmaron este tipo de acuerdos. El primero fue México, seguido de Costa Rica, República Bolivariana de Venezuela, Uruguay, Argentina, Brasil, República Dominicana, Ecuador, Panamá y Perú. Según Ocampo y otros (2014), el plan Brady permitió alguna reducción de deuda, pero de magnitud moderada y principalmente demasiado tarde, cuando la crisis de la deuda ya había causado destrucción. Sin embargo, los bonos Brady impulsaron el auge de los mercados de bonos de países en desarrollo en 1990 y ayudaron a redefinir la integración de los mercados de bonos de América Latina y el Caribe en la economía mundial (Bustillo y Velloso, 2014).

Entre 1990 y 1997, la relación de la deuda pública (tanto externa como interna) con el PIB disminuyó significativamente de un promedio de 99% a 40%. Entre los países donde más disminuyó la relación deuda pública del sector real del sector público con respecto al PIB se encuentran Chile, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú. Con excepción de Chile, esos países comenzaron la década con niveles muy altos de deuda pública (alrededor de 80% del PIB en Ecuador y Perú y más del 100% en Nicaragua y Panamá). Cabe destacar la importante reducción de esta proporción en Nicaragua (más del 50%) en el subperíodo. Este país negoció una parte importante de su deuda externa en la década de 1990 y recibió una importante condonación y reestructuración de la deuda de varios de sus acreedores.

Así, entre 1990 y 1996 se logró reducir la deuda externa del país en aproximadamente 5.600 millones de dólares y aumentarla en 1996 a 6.094 millones de dólares. A pesar de las negociaciones, la deuda seguía siendo insostenible y antes de la iniciativa PPME, Nicaragua era uno de los países de bajos ingresos más endeudados del mundo (Banco Central de Nicaragua, 2005). El siguiente subperíodo (1998-2003) se caracterizó por sucesivas crisis financieras, que afectaron gravemente a los países de la región y se caracterizó por la aparición de una recesión económica en varios países latinoamericanos.

Así comenzó una nueva fase de crecimiento de la relación entre la deuda pública y el PIB. Después de la crisis en Asia (1997) y Rusia (1998), los costos de endeudamiento de los países con economías en desarrollo aumentaron simultáneamente con el acortamiento de los plazos de préstamo y el debilitamiento de la disponibilidad de crédito. A fines del siglo XX y principios del siglo, el mercado de bonos se utilizó principalmente para refinanciar la deuda de los países de la región.

Varios países sufrieron particularmente los efectos de estas crisis. En 1999, cuando Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, la República Bolivariana de Venezuela y Uruguay registraron caídas del PIB, la tasa de crecimiento de la región fue sólo del 0,2%. Brasil, cuyo crecimiento en 1998-1999 fue casi nulo, se encontró en el centro de una nueva crisis. Además, Estados Unidos sufrió una crisis bursátil y una leve recesión en 2001, lo que debilitó aún más las economías regionales, en particular América Central, el Caribe y México.

La crisis más severa ocurrió en Argentina, donde colapsó el sistema cambiario, el valor real del peso cayó abruptamente y se impuso una moratoria parcial sobre la gran deuda externa acumulada. En el contexto de sucesivas crisis financieras y la reversión del ciclo económico, el nivel de deuda pública aumentó en promedio 20 puntos porcentuales del PIB y en 2003 fue de 60 litros de la economía interna regional del producto total.

La parte de la deuda del sector público regional influyó principalmente en el comportamiento de los países del Cono Sur y en especial el aumento de la deuda registrado en Argentina y Uruguay. En el primer caso, hubo una profunda recesión, una crisis financiera y una fuerte devaluación de la moneda en 2001 y 2002. La crisis de Argentina tuvo un impacto regional y afectó particularmente a Uruguay, cuyo sistema bancario estaba en problemas y que también estaba devaluado.

En ambos países, la deuda pública pasó de poco más de 40% de PIB antes de la crisis a más de 100% después de la devaluación. Otros países sudamericanos que aumentaron significativamente su relación deuda pública/PIB durante el subperíodo analizado fueron Bolivia (un país internacional), Brasil, Colombia y Paraguay. Aunque su incremento fue menor que el de Argentina y Uruguay, aumentó en casi 30 puntos porcentuales entre 1998 y 2003.

La deuda pública también aumentó significativamente en la República Dominicana. Según Paunovic (2005), se duplicó como porcentaje del PIB en 2003 la crisis bancaria y su impacto en variables macroeconómicas como recesión, depreciación del tipo de cambio real, tasas de interés y rescates del sistema bancario. En los años siguientes, entre 2004 y 2008, la región vivió una fase de prosperidad económica, coincidiendo con una tendencia a la baja de la deuda pública en relación con el PIB en 2008.

La reducción relativa de la deuda pública estuvo influenciada por varios factores, como la evolución de las variables macroeconómicas (mayor crecimiento, menores tasas de interés y fortalecimiento del tipo de cambio real), el superávit primario del presupuesto estatal y la reestructuración de la deuda procesos. Este comportamiento se observa en todos los países de América Latina excepto Guatemala, donde la relación deuda pública/PIB aumentó levemente durante el período.

Nuevamente, los países sudamericanos fueron los que más contribuyeron a la tendencia regional, especialmente Argentina (como resultado de su reestructuración de deuda en 2005) y Uruguay (debido a su canje voluntario de deuda soberana de 2003), que convergieron a valores previos a la crisis. Durante esos cinco años, los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay prepagaron sus préstamos al Fondo Monetario Internacional de los cuales eran los tres mayores deudores en ese momento - y así redujeron a la mitad sus carteras.

De esta manera, por primera vez en muchos años, América Latina dejó de ser uno de los principales receptores de financiamiento de la institución, ya que redujo su participación al 8,6% del total de préstamos, muy por debajo del promedio de 35 % que había alcanzado en los años 198 - 2006. Al mismo tiempo, los países que se unieron a la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPME) y al Programa de Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) lograron una reducción significativa de la deuda. , como Bolivia (estado multinacional), Haití, Honduras y Nicaragua. Por ejemplo, este último país implementó la iniciativa HIPC en 200 después

de implementar el Programa Estructural de Ajuste Fiscal, Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza acordado con el FMI recibió alivio de las deudas bilaterales y multilaterales contraídas antes de 2005. La deuda pública de Nicaragua aumentó de 106 por ciento del PIB en 2003 a alrededor del 30 por ciento en 2008.

De manera similar, el índice de deuda del estado internacional boliviano disminuyó de casi 90 por ciento a 37 por ciento del PIB en 2003. En Honduras 60,5% hasta 20 % y en Haití 57,5% hasta 21. En este último caso, se contrajeron nuevas deudas en 2009, y especialmente en 2010, tanto de donantes bilaterales como de organismos multilaterales, por ejemplo, como consecuencia de un fuerte terremoto que destruyó al país.

Finalmente, de 2008 a 2009 desde la crisis financiera mundial de 2008, la relación entre la deuda del sector público y el PIB se ha mantenido casi estable en el promedio observado en 19 economías latinoamericanas, aproximadamente 34%, de PIB en 2014. En los países centroamericanos como Costa Rica, Honduras y República Dominicana, así como Chile, Ecuador y México, la relación deuda nacional total a PIB ha mostrado una tendencia ascendente en los últimos años.

Es importante no sólo analizar la evolución de la deuda pública en los países latinoamericanos, sino también evaluar el peso relativo de la deuda externa e interna, porque cuanto mayor es la deuda externa, más vulnerable es el país y las economías que enfrentan posibles crisis o choques externos. En pocos años (2003-2007) además de reducir el nivel de la deuda pública, se modificó significativamente su composición, se ampliaron los plazos, aumentó la proporción de deuda con tasa de interés fija y creció la deuda, participación de residentes y la creciente participación de deuda en moneda local.

Algunos países incluso emitieron deuda externa en moneda local, superando el llamado pecado original que dificultaba esta elección (CEPAL, 2013). Durante los últimos 25 años la reducción de la deuda pública de la región fue significativa. Si a principios de los 90 esta deuda era algo más del 70 por ciento del PIB, en 2014 era del 16 por ciento. Además de la tendencia general de disminución de la deuda externa, se pueden observar algunas diferencias entre subregiones o grupos de países. Por ejemplo, en las economías de América del Sur y México (véase la figura 3.2), la tendencia a la baja de la deuda externa nacional se vio interrumpida por los efectos de la crisis mexicana de 1995 ("tequila") y luego la asiática (1997), Rusia (1998) y Brasil (1998-1999).

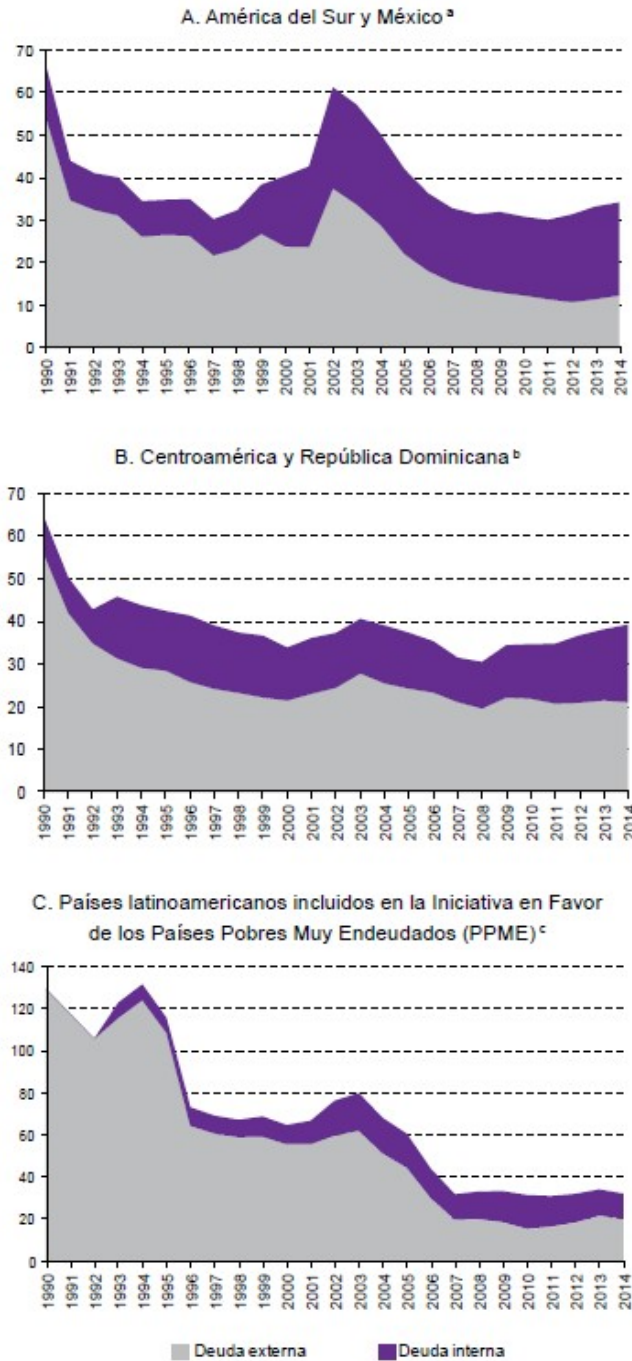
La relación entre la deuda pública y el PIB aumentó durante la crisis de Argentina en 2001-2002, que también tuvo un impacto significativo en las economías vecinas, especialmente Uruguay, como se mencionó anteriormente. En este grupo de países, la participación de la deuda externa de los países ha disminuido drásticamente en las últimas décadas: si a principios de la década de 1990 era un poco más del 80 por ciento de los, en 2014 era solo el 3 por ciento del nacional de la deuda era externo. Para los países centroamericanos que no participan en la iniciativa PPMM y los de República Dominicana (ver Figura 4.2B), el endeudamiento externo de la deuda pública es más lento que en el grupo anterior romper esta tendencia después de 2008-2009.

La crisis financiera internacional de, además, de la participación de la deuda externa de países de esta subregión siguió superando a la deuda interna, aunque cayó de 90% a principios de 1994 a 55% en 2014 para cuatro países de América Latina. Una iniciativa de países pobres altamente endeudados (Bolivia (Estado Plurinacional), Haití, Honduras y Nicaragua), Figura 3.2C muestra dos períodos durante los cuales la deuda pública es significativamente alta.

La primera, en 1995-1996, se debió principalmente a la condonación y reestructuración de deudas de Nicaragua. La segunda, entre 2004 y 2007, cuando los programas del FMI y el Banco Mundial comenzaron a relajarse, cuando los cuatro países llegaron al final de la iniciativa PPME. Desde entonces, la relación deuda/PIB se ha mantenido casi estable. En 2014, la participación de la deuda externa en la deuda total del país fue de aproximadamente 60%.

Figura 4.2

América Latina, países seleccionados: deuda pública externa e interna, 1990-2014.
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
a Promedio simple de diez países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

b Promedio simple de cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

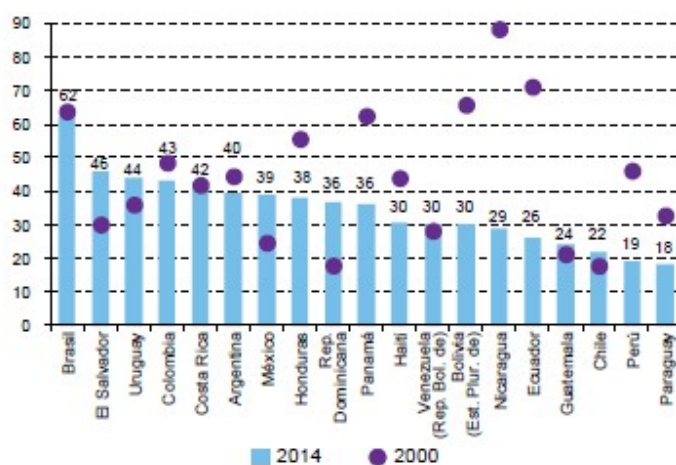
c Promedio simple de cuatro países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Haití, Honduras y Nicaragua.

No existen diferencias en la evolución del ratio de deuda pública entre países, así como en sus niveles (véase la Figura 4.3). Entre 2000 y 2014, 11 de 19 países de América Latina lograron reducir la participación de la deuda pública en el PIB en cinco países aumentó (Chile, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay) en tres países permaneció casi igual (Costa Rica, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana)).

Figura 4.3

América Latina (19 países): deuda pública con respecto al PIB, por países, 2000 y 2014

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

Los niveles de deuda todavía varían mucho de un país a otro. En América Latina, Brasil tiene la deuda pública más alta, que fue de 62 por ciento del PIB en 2014. Los países restantes de América del Sur (Uruguay, Colombia y Argentina), algunos de América Central (El Salvador, Costa Rica, Honduras, República Dominicana y Panamá) y México aún tienen deudas moderadas (36%- 46% del PIB). En el otro extremo, con una producción nacional total inferior a los 22 por ciento del PIB, se encuentran Chile, Perú y Paraguay. Aunque Brasil es el país más endeudado, también es el país con la deuda nacional más alta (95% de la deuda nacional).

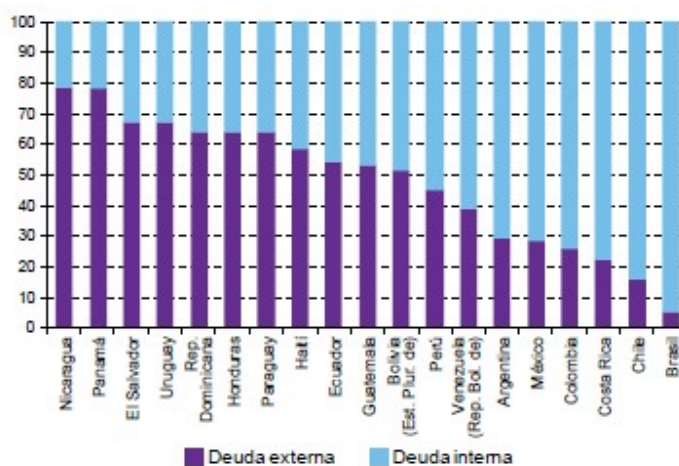
En Chile y Costa Rica, la participación relativa de deudas nacionales es de aproximadamente el 80% del total. Le siguen Argentina, Colombia y México con una participación de casi el 70 por ciento (ver Figura 3.4). Estos países se encuentran entre las economías más grandes de la región y

tienen sistemas financieros más desarrollados, por lo que sus mercados de bonos locales se están convirtiendo cada vez más en una fuente de financiamiento del sector público. Por otro lado, en Nicaragua y Panamá, la deuda interna corresponde a solo el 20 por ciento de la deuda pública, y en otras economías pequeñas (por ejemplo, El Salvador, Uruguay, República Dominicana, Honduras y Paraguay), la proporción de la deuda interna es solo alrededor de 35 % del total. Ambos países del Caribe difieren según el desarrollo y nivel de deuda pública de la carga de la deuda de los países latinoamericanos. Entre 2000 y 2014, la relación entre la deuda pública y el producto interno bruto se redujo en un promedio en los países de América Latina.

Aunque se ha observado una tendencia a la baja en el Caribe desde 2004, la deuda volvió a aumentar después de la crisis financiera mundial en 2008-2009 y se mantuvo en el cambio de siglo (ver Figura 3.5). Los países de esta subregión se vieron afectados por los factores externos que afectaron sus finanzas nacionales, tales como malas condiciones climáticas (huracanes recurrentes) y tipos de cambio desfavorables.

Figura 4.4

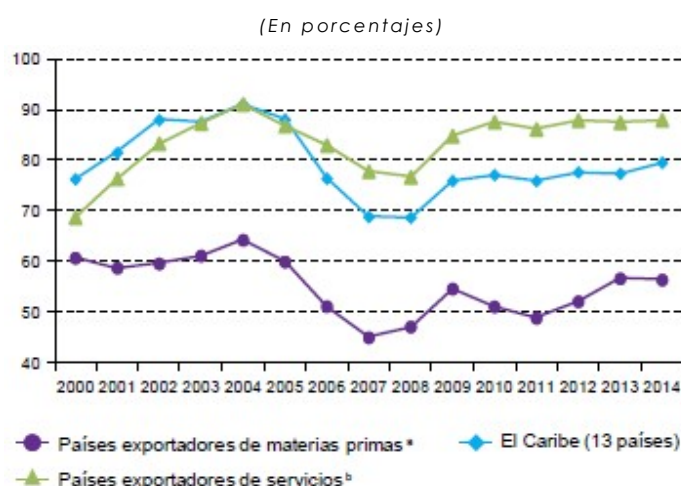
América Latina (19 países): composición de la deuda pública, por países, 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

Figura 4.5

El Caribe (13 países): deuda pública con respecto al PIB, 2000-2014



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

a Incluye Belice, Suriname y Trinidad y Tabago. No se incluye Guyana, ya que es un país beneficiario de la Iniciativa PPME.

b Incluye Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las granadinas y Santa Lucía.

Además, los países del Caribe tienen una relación deuda pública/PIB mucho más alta, porque promedió casi 80% de PIB en 2014. Si hay países del Caribe, divididos entre ellos según su especialización económica. dependientes de exportaciones de servicios (principalmente turismo y servicios financieros) y dependientes de exportaciones de bienes (minería y petróleo), se puede observar que los primeros tienen una deuda pública de PIB superior a este último (88% frente a 56,5% del productos en 2014).

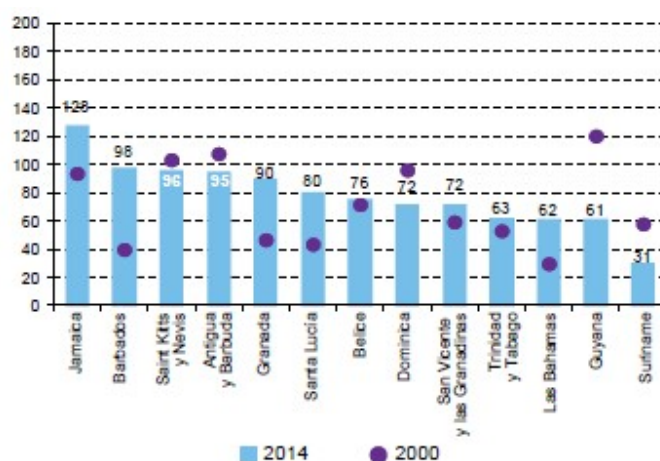
Asimismo, en el grupo de países dependientes del turismo, la deuda pública aumentó durante los últimos 15 años, mientras que, en economías especializadas en exportar materias primas, se acercó al nivel de inicios luego de una ligera fluctuación en el año 2000. Una parte importante de la deuda pública de la región del Caribe es deuda externa, que en ocasiones es de bajo costo, pero si bien puede proteger las finanzas del país contra las fluctuaciones de los mercados internacionales, no las hace inmunes, ya que el peso de los intereses sobre la deuda pública. En Jamaica, por ejemplo, estas tasas de interés superaron los 10% del producto nacional bruto. Comparando la relación deuda pública a PIB a principios de siglo con los

últimos datos disponibles (ver Figura 4.6), se puede observar que solo cinco países del Caribe lograron reducir esta relación (Antigua y Barbuda, Dominica, Guyana, Saint Kitts y Nevis y Surinam). La deuda pública disminuyó más en Guyana, que se benefició de la Iniciativa para los Países Pobres muy endeudados donde la proporción cayó de 120% de PIB en 2000 a 61 % en 2014. Los ocho países restantes aumentaron su deuda nacional en más de una pequeña medida destaca el caso de Barbados porque era una de las economías menos endeudadas en 2000 y tenía una deuda pública del 98 por ciento del PIB en 2014. Esta relación solo la superaba Jamaica, registrada en el mismo año deuda correspondiente a -128% de producto interno bruto.

Figura 4.6

El Caribe (13 países): deuda pública con respecto al PIB, por países, 2000 y 2014

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

La mayoría de los países del Caribe se mantuvo por encima del 70 % de la deuda pública en relación con el PIB, con la excepción de Bahamas, Guyana y Trinidad y Tobago, donde fue de alrededor del 60 %, y Surinam, donde fue del 31 % PIB. Sin embargo, según CEPAL (2014), varios países han realizado acuerdos de reestructuración con el Fondo Monetario

Internacional o anunciado reformas fiscales importantes, lo que, junto con la posible reactivación de las economías del Caribe, puede señalar el inicio de un desendeudamiento gradual del proceso.

4.2 CERRAR LA BRECHA FISCAL BANCO MUNDIAL

Como se ha visto en los apartados anteriores, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) enfrentan, en diversos grados, a través de los años, crecientes preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda debido a cuatro factores complejos en su generalidad. Primero, varios países de América Latina y el Caribe ya se encontraban en una situación de deuda frágil antes de la pandemia de covid-19. Este aumento de la deuda reflejó en parte grandes aumentos procíclicos y rígidos del gasto público durante la fase expansiva del último superciclo de bienes (el período conocido como la Década Dorada), así como grandes esfuerzos contracíclicos contra el gasto continuaron.

Durante la crisis financiera mundial de finales de la década de 2000. Aumentar el gasto público tanto en los buenos tiempos (caracterizados por altos ingresos y bajos costos de endeudamiento) como en los malos tiempos (especialmente rígidos, debido a las presiones sociales y políticas) es una receta lamentable para el endeudamiento y amenaza su sostenibilidad.

En segundo lugar, que la pandemia de covid-19 provocó una fuerte disminución de los ingresos combinada con los esfuerzos para ayudar a las familias más vulnerables y las empresas en dificultades (especialmente en 2020 y a principios de 2021) llevó a un aumento promedio en la relación deuda/PIB en América Latina y el Caribe aproximadamente 4,5 puntos porcentuales entre principios de 2020 y principios de 2022 posición de las finanzas públicas.

En tercer lugar, las modestas tasas de crecimiento proyectadas a mediano plazo muestran una débil recuperación de la tasa impositiva y una continua inestabilidad de las finanzas públicas. Finalmente, en LAC, si llueve representa un diluvio. El reciente recorte de tasas por parte de la Reserva Federal de EE. UU. Aumentará los costos de financiamiento y exacerbará los problemas de sostenibilidad de la deuda en un nuevo frente. Esta combinación de desequilibrios estructurales de largo plazo por un lado y "mala suerte" por otro ha reducido a cero el margen de maniobra de las

finanzas públicas. Como resultado, las crecientes preocupaciones sobre la sostenibilidad de la deuda están obligando a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe a realizar ajustes o consolidaciones fiscales para aumentar los ingresos o recortar los gastos nacionales. El próximo capítulo destacará investigaciones recientes que guían el debate sobre los pros y los contras del uso de diferentes herramientas de ajuste fiscal.

Algunas de estas herramientas son bien conocidas y establecidas en la academia y la política económica, mientras que otras son más sutiles y poco convencionales. A diferencia de otros estudios centrados en el mundo industrializado, esta nueva evidencia incluye un análisis de ALC utilizando datos de una muestra más grande y comparable de países en desarrollo. En el capítulo IV, muestra que no existe un único instrumento de política ideal o que se adapta a todos, es crucial para comprender el impacto de las diferentes opciones de política en las economías y sociedades de la región. Está centrado en la posición actual sobre el aumento de impuestos y analiza nuevos enfoques para cerrar la brecha fiscal.

Las posibles consecuencias de aumentar las tasas impositivas de los impuestos que generan la mayor parte de las tasas impositivas de la región de ALC: impuesto al valor agregado, impuesto a la renta personal e impuesto a la renta de sociedades. Por supuesto, este espacio no cubre todas las fuentes de ingresos imponibles, dada su exhaustividad. Debido a este enfoque, no se abordarán los medios de recaudación, como los impuestos sobre la propiedad o las regalías sobre las materias primas.

Mientras que en algunos países, particularmente en América Central y el Caribe, los aumentos de impuestos aún pueden ser una política sensata para abordar los déficits presupuestarios actuales y la necesidad de aumentar los bienes y servicios públicos básicos, en muchos otros países probablemente resultaría en un aumento de impuestos a los cambios significativos en el comportamiento de empresas y personas, lo que generará costos macroeconómicos significativos y, por lo tanto, conducirá a un improbable aumento de los ingresos tributarios.

En resumen, en muchos países de ALC, la posibilidad de aumentar la libertad fiscal puede haber excedido sus límites al aumentar las tasas impositivas. De hecho, controlado por el tamaño económico y el ingreso per cápita, el tamaño del sector público en algunos países de ALC ya es

comparable (o incluso mayor) al de muchos países industrializados. Luego, el capítulo se centra en las consecuencias de los recortes en el gasto del sector público como ajuste de las finanzas públicas. La discusión muestra que, si bien la reducción de la inversión del sector público es una opción popular debido a su flexibilidad, esta opción aparentemente simple cuesta el crecimiento económico, especialmente en países con grandes déficits de infraestructura.

El análisis también muestra que la reducción de las transferencias sociales, que es particularmente atractiva dado el pico actual de inflación, no solo puede afectar a los más desfavorecidos (como los pensionistas en el decil inferior de la distribución del ingreso), sino que también puede tener efectos regresivos significativos pronto, porque una gran proporción de la población de ALC, especialmente en el decil inferior de la distribución del ingreso, vive con ello al día.

Finalmente, el debate gira en torno al despilfarro y la ineficiencia del gasto público, que representa en promedio el 17 por ciento del gasto total en América Latina y el Caribe. Reducir el despilfarro y la ineficiencia sería suficiente para eliminar casi por completo el déficit fiscal actual en muchos países de la región. También costoso desde un punto de vista macroeconómico, porque el consumo ineficiente es igual a no consumir. Igual de importante, esta opción puede ayudar a los gobiernos a recuperar la confianza de sus poblaciones. Cualquier esfuerzo en esta dirección puede verse como un paso en una agenda más amplia para crear un estado más eficiente y receptivo.

CAPITULO V

EL SISTEMA DE LA RECAUDACIÓN Y LA SOLUCIÓN A LAS BRECHAS.

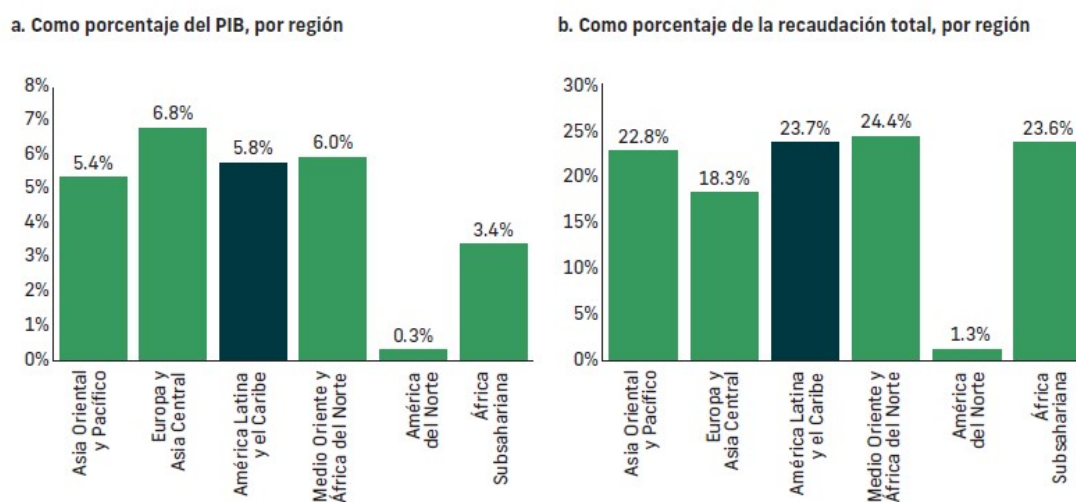
5.1 INCREMENTAR LOS IMPUESTOS LEGISLADOS

Una estrategia común para reducir el déficit presupuestario y hacer que la deuda sea más sostenible, especialmente durante tiempos difíciles, es aumentar algunos impuestos importantes. Este comportamiento fiscal procíclica no es exclusivo de ALC, por el contrario, es bastante común en los países en desarrollo: en los países desarrollados, las tasas impositivas varían principalmente con el objetivo de aumentar la eficiencia a largo plazo. (Végh y Vulsetin, 2015) y no en respuesta a crisis fiscales (es decir, la política fiscal es acíclica).

Las principales fuentes de ingresos fiscales en la región de ALC y en la mayor parte del mundo son el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta personal (IRPF) y la renta corporativa. Las Figuras 5.1-5.3 muestran la importancia de los ingresos fiscales totales de estos tres tipos de impuestos en todas las regiones del mundo. La figura 5.4 respalda el argumento de que el peso del IVA en ALC es alto en comparación con otras regiones y no tiene mucho espacio para crecer, especialmente considerando que su prevalencia es regresiva (Lustig et al., 2014). La figura 5.2 muestra que los gobiernos de los países de ALC pueden gravar los ingresos de las personas de manera relativamente modesta.

Figura 5.1

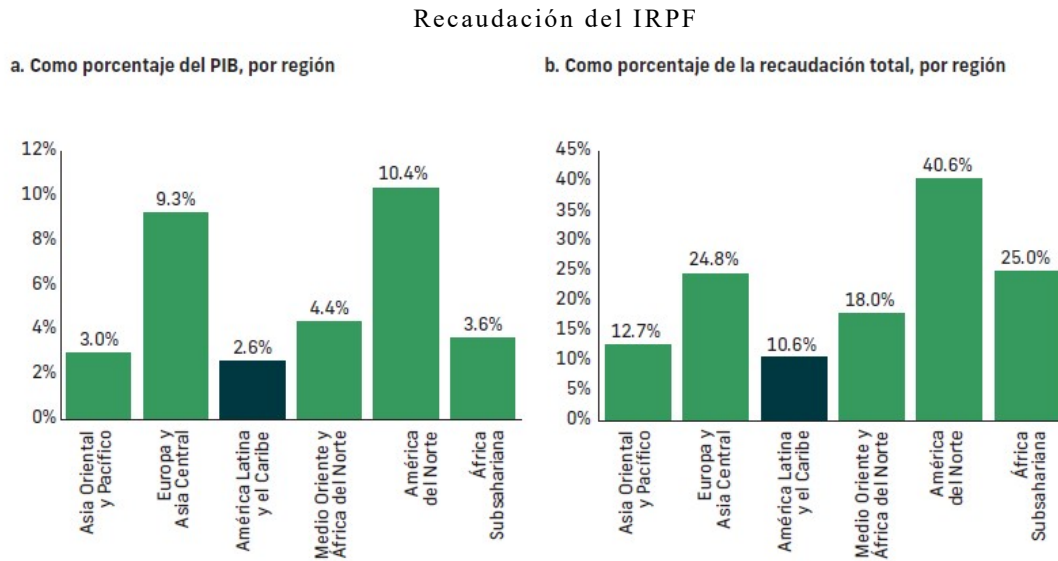
Recaudación del IVA



Fuente: Cálculos propios basados en la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y series del Banco Mundial.

Nota: Los datos a nivel país corresponden al gobierno consolidado. Los agregados regionales se construyen ponderando los datos de cada país según su participación en el PIB regional.

Figura 5.2



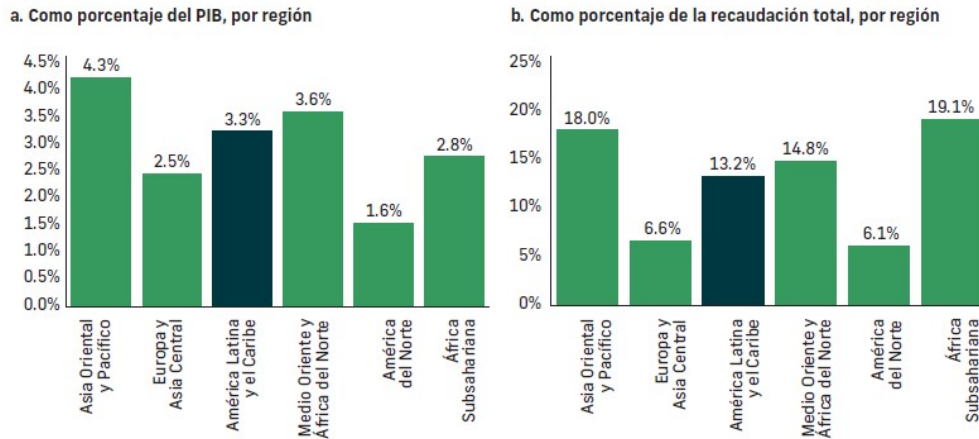
Fuente: Cálculos propios basados en la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y series del Banco Mundial.

Nota: Los datos a nivel país corresponden al gobierno consolidado. Los agregados regionales se construyen ponderando los datos de cada país según su participación en el PIB regional.

Los políticos citan este hecho, junto con el efecto progresivo general, cuando proponen aumentar los impuestos individuales. La Figura 4.3 muestra una imagen mixta de la tributación corporativa, mostrando que, aunque las empresas en los países de ALC no pagan tantos impuestos como las que operan en el este de Asia o en el Medio Oriente, los ingresos fiscales son mucho más altos que en Europa y el doble que en América del Norte.

Figura 5.3

Recaudación del Impuesto de Sociedades.



Fuente: Cálculos propios basados en la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y series del Banco Mundial.

Nota: Los datos a nivel país corresponden al gobierno consolidado. Los agregados regionales se construyen ponderando los datos de cada país según su participación en el PIB regional.

Además de aumentar las oportunidades de recaudación y la progresividad, la pregunta principal es saber cuánto impacto negativo tendrá un aumento en estos (u otros) impuestos por dos razones. Primero, el análisis de costo-beneficio de las reformas potenciales debe incluir su impacto macroeconómico (y efectos indirectos). En segundo lugar, el efecto neto sobre la recaudación de impuestos depende de cómo respondan los agentes a estos cambios impositivos; esto se refleja en la elasticidad impositiva. El siguiente análisis presenta tres nuevos tipos de evidencia del mundo emergente que han enriquecido algunos de los debates más acalorados de los últimos tiempos. La primera parte presenta nuevas estimaciones de los efectos macroeconómicos de la reforma del IVA y confirma la idea de que el nivel inicial de este impuesto tiene un impacto significativo en el tamaño del impacto de esta reforma. En el caso de tipos

de IVA especialmente bajos, el efecto de subirlos puede ser prácticamente nulo, pero este efecto aumenta cuando aumenta el tipo impositivo inicial.

La segunda parte del análisis muestra que un aumento en las tasas del impuesto a la renta en los países de ALC induce cambios significativos en el comportamiento, por lo que los gobiernos deben tener cuidado al aumentar este tipo de impuestos. De manera similar, cuando se enfoca en las personas de altos ingresos, las tasas impositivas marginales en varios países de ALC no difieren mucho de las observadas, por ejemplo, en los Estados Unidos. Finalmente, la tercera parte del análisis se enfoca en el impuesto a las ganancias corporativas y plantea preocupaciones sobre la introducción de nuevos aumentos de impuestos en una región donde la informalidad es común y la evasión fiscal es alta.

5.2 ¿SUBIR O NO SUBIR? LOS IMPUESTOS EN AMÉRICA LATINA

La evidencia de los países industrializados, especialmente Europa (como Alesina, Favero y Giavazzi, 2015) generalmente apunta a grandes multiplicadores de impuestos negativos: es decir, cuando los impuestos aumentan (caen), la actividad económica medida por el PIB disminuye (aumenta). Sin embargo, una muestra más global indica que el efecto negativo del impuesto sobre la renta es altamente no lineal y aumenta con el nivel inicial de la carga fiscal.

Este hallazgo coincide con argumentos teóricos (como Jaimović y Rebelo, 2017) que examinan los efectos distorsionadores de los impuestos y su capacidad para desalentar el empleo, la inversión y la innovación. Por lo tanto, el gran coeficiente fiscal negativo de los países desarrollados puede reflejar simplemente su alta carga fiscal inicial. Nuevas pruebas sobre el IVA de Gunter et al. (2021), que incluye a América Latina, muestra el mismo patrón: el coeficiente tributario es esencialmente cero cuando la carga tributaria inicial es relativamente baja, pero se vuelve cada vez más negativo a medida que aumenta la carga inicial (ver Figura 5.2).

El mapa 5.1 sugiere que algunos países de América Central y el Caribe, así como países con impuestos relativamente bajos, como Bolivia y Paraguay, podrían aumentar las tasas del IVA en caso de una desaceleración relativamente pequeña del crecimiento, mientras que el mismo aumento de impuestos lo haría. Resulta en una disminución en países con impuestos relativamente altos como Argentina y Uruguay. Los resultados de la no

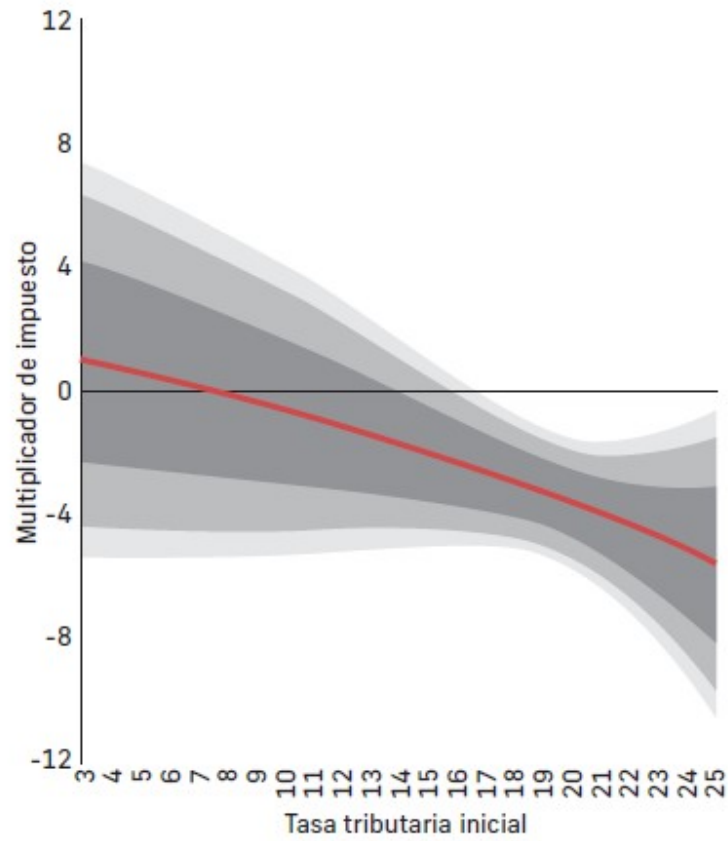
linealidad del efecto de los cambios en el impuesto a la renta en la muestra global, y para el IVA en ALC, sugieren que tales efectos también pueden ocurrir en los ingresos fiscales totales.

Por lo tanto, la figura 4.5 proporciona una imagen muy básica de dónde hay oportunidades para mejorar la recaudación de impuestos en ALC antes de que se materialicen esos grandes efectos negativos en el crecimiento. Inmediatamente queda claro que la región es muy diferente en términos de carga fiscal y nivel de impuestos. Muchos países de América Central y el Caribe (como Costa Rica, Guatemala, Haití y la República Dominicana) recaudan aproximadamente el 15 por ciento de su producto interno bruto en impuestos.

En cambio, algunos países sudamericanos (como Argentina y Ecuador) recaudan aproximadamente el doble del porcentaje y están cerca del nivel de los países industrializados, por lo que tendrían menos margen para mejorar la recaudación sin afectar negativamente el crecimiento económico. También es importante señalar que el nivel de ingresos fiscales también varía de un país a otro, dependiendo de la prevalencia de los sistemas públicos de pensiones. Por ejemplo, a diferencia de muchos países de América Latina y el Caribe, que cuentan con un sistema público de distribución y pensiones, Chile ha dependido principalmente de un sistema de capital individual desde 1980. En la práctica, los efectos sobre el crecimiento y la equidad dependen naturalmente de los instrumentos utilizados.

Figura 5.4

La tasa tributaria inicial es importante para determinar el efecto depresivo sobre el crecimiento de elevar el IVA

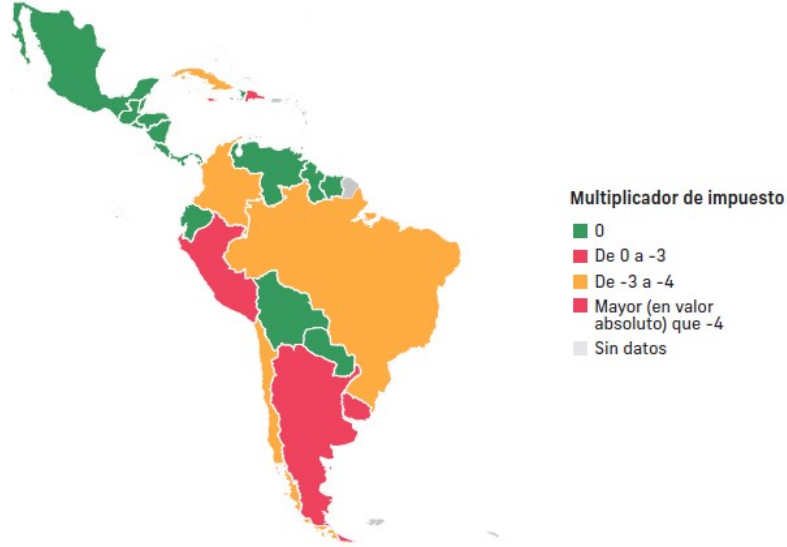


Fuente: Gunter *et al.* (2021).

Nota: IVA = impuesto sobre el valor agregado

Mapa 5.1

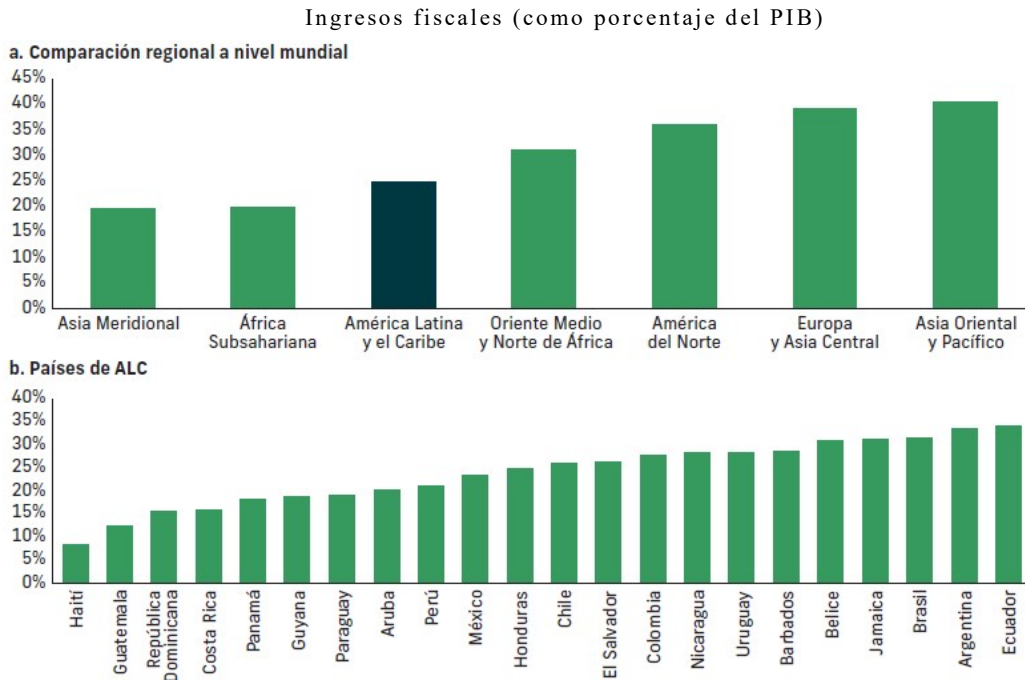
Hay espacio para aumentar el IVA en los países de ALC con tasas iniciales bajas para este impuesto



Fuente: Gunter *et al.* (2021).

Nota: Los valores negativos más altos indican un mayor efecto depresivo sobre el crecimiento de un aumento en el IVA

Figura 5.5



Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial (*World Economic Outlook*, FMI). Nota: El panel B excluye a los países del BCCO.

5.3 IMPACTO POTENCIAL DE UN AUMENTO EN EL IRPF

La incidencia relativamente baja del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en la región y su potencial progresividad ha puesto el nivel impositivo de los mayores ingresos en el centro del debate en muchos países y, por lo tanto, merecen un tratamiento especial en este análisis. Hasta ahora, la falta de datos administrativos disponibles para la región ha contribuido poco a la investigación sobre cómo las personas de altos ingresos, incluidos los empresarios y dueños de negocios más exitosos, responderían a un hipotético aumento de impuestos.

Su respuesta afecta el nivel real de acumulación y la voluntad de invertir y participar en actividades productivas (p. ej., Jaimovich y Rebelo, 2017). El primer paso para comprender estas respuestas conductuales es estimar la llamada elasticidad de los ingresos fiscales (EII) en ALC, que mide la respuesta agregada de los ingresos ante cambios en las tasas impositivas netas. En una reciente investigación titulada "Efectos sobre el ingreso y el trabajo del impuesto sobre la renta de las personas físicas Cambios en los efectos sobre el ingreso y el trabajo en América Latina: evidencia de una nueva medida de choques fiscales (Riera-Crichton, Venturi y Vuletin, 2022), la mayoría de los datos se ha trabajado con información derivada de estudios realizados en Estados Unidos (y en menor medida en otras economías desarrolladas).

Las estimaciones de EII a corto plazo en Estados Unidos van desde 0,02 (Sáez, 2004) hasta 1,2 (Mertens & Montiel-Olea, 2018), mientras que una cifra de 0,02 sugiere que los ingresos son casi insensibles a cambios en las tasas impositivas, una cifra de 1,2 sugiere una respuesta más que proporcional de los ingresos a cambios en la tasa impositiva neta. Se sabe acerca de los cálculos de EII en los países en desarrollo porque los conjuntos de datos de la Tasa Impositiva Marginal Promedio (AMIITR) no están disponibles, lo que refleja un acceso limitado a los datos administrativos sobre las declaraciones de impuestos y los ingresos declarados sobre las personas físicas en los documentos antes mencionados.

Banco Mundial, Riera-Crichton, Venturi y Vuletin (2022) construyeron series AMIITR para seis países sudamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Estados Unidos para comparar. Los autores se basan en las disposiciones fiscales del IRPF (prescritas en diversas leyes, reglamentos y órdenes) y, de manera crucial, en los ingresos declarados por las personas en la base de datos de la Encuesta de Hogares.

Luego identifican shocks fiscales externos e inesperados y analizan su impacto. Vale la pena señalar varios hallazgos. En LAC, la carga del impuesto sobre la renta personal medida por la tasa impositiva marginal promedio (AMIITR) es relativamente baja debido a la cobertura limitada de este impuesto, no porque los que ganan más paguen tasas impositivas más altas pagando tasas relativamente bajas.

La fila 1 de la Tabla 5.1 muestra que AMIITR es mucho más bajo en una muestra de seis países sudamericanos (5,8 por ciento) que en los Estados Unidos (24,1 por ciento). Paraguay, que recién introdujo el impuesto a la renta personal en 2012, tiene el valor más bajo (1,1 por ciento), mientras que Brasil tiene el más alto (9,3 por ciento). Sin embargo, estos niveles relativamente bajos de AMIITR no reflejan la estructura de tasas marginales bajas, sino más bien, el hecho de que la gran mayoría de las personas debe pagar el margen cero.

Las filas 2 a 6 dividen la distribución del ingreso de cada país en quintiles y muestran que el impuesto sobre la renta personal se concentra en el 20 por ciento superior de la distribución del ingreso en los seis. Países sudamericanos con la excepción de Argentina (aunque el AMIITR de los cuatro quintiles inferiores es mucho más bajo que el AMIITR del 20 por ciento superior) y, en menor medida, Perú. Esto difiere de Estados Unidos, donde incluso el primer quintil se alcanza de forma cuantitativamente relevante. En consecuencia, las filas 7 y 8 muestran que en estos países las personas que se encuentran en el 10 por ciento superior de la distribución del ingreso pagan más. Mientras que la proporción de AMIITR del 10 por ciento superior al 90 por ciento inferior

Tabla 5.1

Estadísticas simples de la AMIITR a través de una muestra conjunta por región/año para Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Estados Unidos.

	Argentina					Brasil				
	Promedio	DE	CV	Mín	Máy	Promedio	DE	CV	Mín	Máy
1. Muestra total	5.4	5.2	1.0	0	27.7	9.3	2.4	0.3	2.0	19.8
2. 20% más bajo	0.02	0.1	3.2	0	0.7	0	0	0	0	0
3. Segundo 20%	0.03	0.1	2.5	0	1.0	0	0	0	0	0
4. Tercer 20%	0.11	0.4	3.3	0	2.5	0	0	0	0	0
5. Cuarto 20%	1.2	3.2	2.7	0	15.7	0	0	0	0	0
6. 20% superior	11.1	8.8	0.8	0	32.6	16.4	2.3	0.1	3.8	23.8
7. 90% más bajo	1.4	2.7	1.9	0	17.4	0.3	0.3	0.9	0.0	1.3
8. 10% superior	15.1	10.4	0.7	0	34.9	21.7	2.0	0.1	7.8	25.7
9. 1% superior	23.7	11.1	0.5	0	35.0	27.3	0.8	0.0	25.0	29.8
10. 10-2% superior	12.7	10.8	0.8	0	34.8	19.6	2.2	0.1	7.8	24.4

	Colombia					Ecuador				
	Promedio	DE	CV	Min	Máx	Promedio	DE	CV	Min	Máx
1. Muestra total	5.0	1.9	0.4	1.7	12.1	4.7	2.5	0.5	0.7	16.2
2. 20% más bajo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Segundo 20%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Tercer 20%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5. Cuarto 20%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6. 20% superior	10.3	2.4	0.2	5.0	17.7	8.9	3.9	0.4	1.6	26.0
7. 90% más bajo	0	0	0	0	0	0.3	0.5	1.7	0.0	3.6
8. 10% superior	14.94	2.5	0.2	9.4	22.1	12.1	4.5	0.4	2.6	29.7
9. 1% superior	30.4	0.8	0.0	28.0	32.5	21.3	5.7	0.3	8.6	34.0
10.10-2% superior	10.0	1.6	0.2	5.6	14.9	8.2	3.6	0.4	0	15.0

	Paraguay					Perú				
	Promedio	DE	CV	Min	Máx	Promedio	DE	CV	Min	Máx
1. Muestra total	1.1	1.0	0.9	0.1	4.7	3.7	1.8	0.5	0	10.4
2. 20% más bajo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
3. Segundo 20%	0	0	0	0	0	0.002	0.01	4.9	0	0.1
4. Tercer 20%	0	0	0	0	0	0.003	0.02	5.1	0	0.2
5. Cuarto 20%	0	0	0	0	0	0.005	0.02	3.9	0	0.2
6. 20% superior	1.8	1.4	0.8	0.3	6.2	7.5	2.6	0.3	0	13.4
7. 90% más bajo	0	0	0	0	0	0.06	0.1	2.4	0	1.0
8. 10% superior	2.3	1.5	0.6	0.4	6.9	11.2	3.3	0.3	0	18.6
9. 1% superior	6.0	1.8	0.3	2.5	9.1	17.0	2.6	0.2	4.7	26.0
10.10-2% superior	0	0	0	0	0	9.5	3.5	0.4	0	15.0

	Estados Unidos				
	Promedio	DE	CV	Mín	Máx
1. Muestra total	24.1	2.4	0.1	19.5	37.8
2. 20% más bajo	6.8	1.4	0.2	2.0	10.7
3. Segundo 20%	14.7	0.9	0.1	12.9	18.7
4. Tercer 20%	19.3	1.7	0.1	16.6	27.0
5. Cuarto 20%	24.0	2.6	0.1	19.5	37.0
6. 20% superior	31.6	4.1	0.1	26.6	50.3
7. 90% más bajo	21.2	2.0	0.1	17.5	29.8
8. 10% superior	33.6	5.0	0.1	27.9	53.2
9. 1% superior	38.5	6.3	0.2	28.0	63.4
10. 10-2% superior	32.4	4.9	0.2	27.2	48.3

Fuente: Riera-Crichton, Venturi y Vuletin (2022).

Nota: AMIITR = tasa marginal promedio del IRPF; CV = coeficiente de variación; Máx. = máximo; Mín. = mínimo; DE = desviación estándar.

En los Estados Unidos es alrededor de 1,6, en Perú es 193, en Brasil es 77, en Ecuador es 38 y en Argentina es 11. No se calcula para Colombia y Paraguay (porque el AMIITR medio del 90% inferior es cero). Mirando el porcentaje anterior (fila 9), AMIITR es casi igual que Estados Unidos (36,9 por ciento) en la mayor parte de la muestra, excepto Paraguay: Colombia 30, por ciento, Brasil 27,3 por ciento. 23,7 por ciento en Argentina, 21,3 por ciento en Ecuador y 17 por ciento en Perú. Por lo tanto, no está muy claro que haya mucho espacio para aumentar la carga fiscal sobre el uno por ciento superior.

Alinear la AMIITR de la muestra latinoamericana con la de Estados Unidos requeriría extender el impuesto a la renta a otros segmentos de la

distribución del ingreso. Existe una gran diferencia regional en el IRPF. El mapa 4.2 muestra que la heterogeneidad del ingreso nacional se refleja en la diferencia significativa correspondiente en los AMIITR.

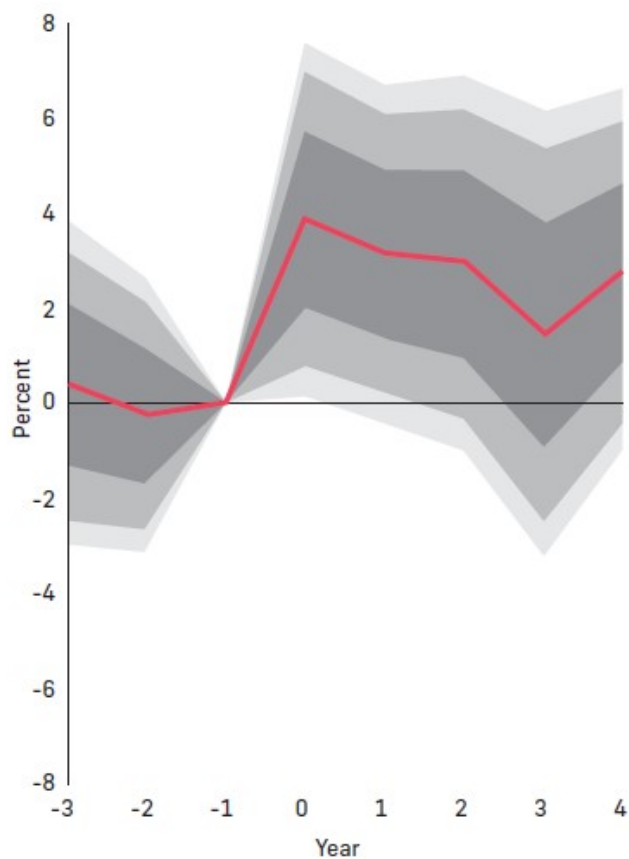
Así, el impuesto sobre la renta de las personas físicas no sólo tiene un carácter más progresivo, sino que también favorece el posible movimiento de recursos entre regiones geográficas a nivel nacional. El impacto de un aumento en el impuesto a la renta personal sobre el crecimiento económico es mayor en ALC que en los Estados Unidos. En contraste con la estimación máxima de 1,2 para la EII a corto plazo observada en los Estados Unidos, este número se duplica a 2,5,6 en América Latina.

La figura 5.6 muestra la respuesta de los ingresos antes de impuestos acumulados ante un shock exógeno e inesperado del AMIITR, sin impuestos, en diferentes horizontes temporales (estimados por país). Parte de este efecto parece provenir del lado del mercado laboral. Riera-Crichton, Venturi y Vuletin (2022) también examinan la forma en que el impuesto sobre la renta distorsiona las decisiones de empleo en los márgenes del mercado laboral extensivo e intensivo y en la informalidad.

La Figura 5.7 muestra los resultados. El panel a muestra que, en el lado del margen amplio, la participación en el mercado laboral aumenta (disminuye) tanto a corto como a largo plazo en respuesta a un aumento (disminución) en la exención de AMIITR. Esta respuesta positiva es consecuencia del comportamiento tanto del empleado (ver panel c) como del desempleado (ver panel d). Curiosamente, si bien se produce una respuesta positiva del empleo inmediatamente después del shock, el desempleo tarda un poco más en responder con fuerza. Por estas razones, la tasa de desempleo reacciona débilmente en el primer año (ver panel e) pero positivamente a partir del segundo año después del choque fiscal. En el lado marginal intensivo, hay una respuesta positiva de largo plazo en términos de horas semanales trabajadas por persona (ver panel b). En resumen, como lo predicen los modelos simples del mercado laboral, la evidencia sugiere que los aumentos (recortes) del impuesto sobre la renta disminuyen.

Figura 5.6

Respuesta a nivel país del ingreso antes de impuestos ante un shock en la AMIITR exógeno e imprevisto, neto de impuestos, provocado únicamente por cambios en los impuestos legislados

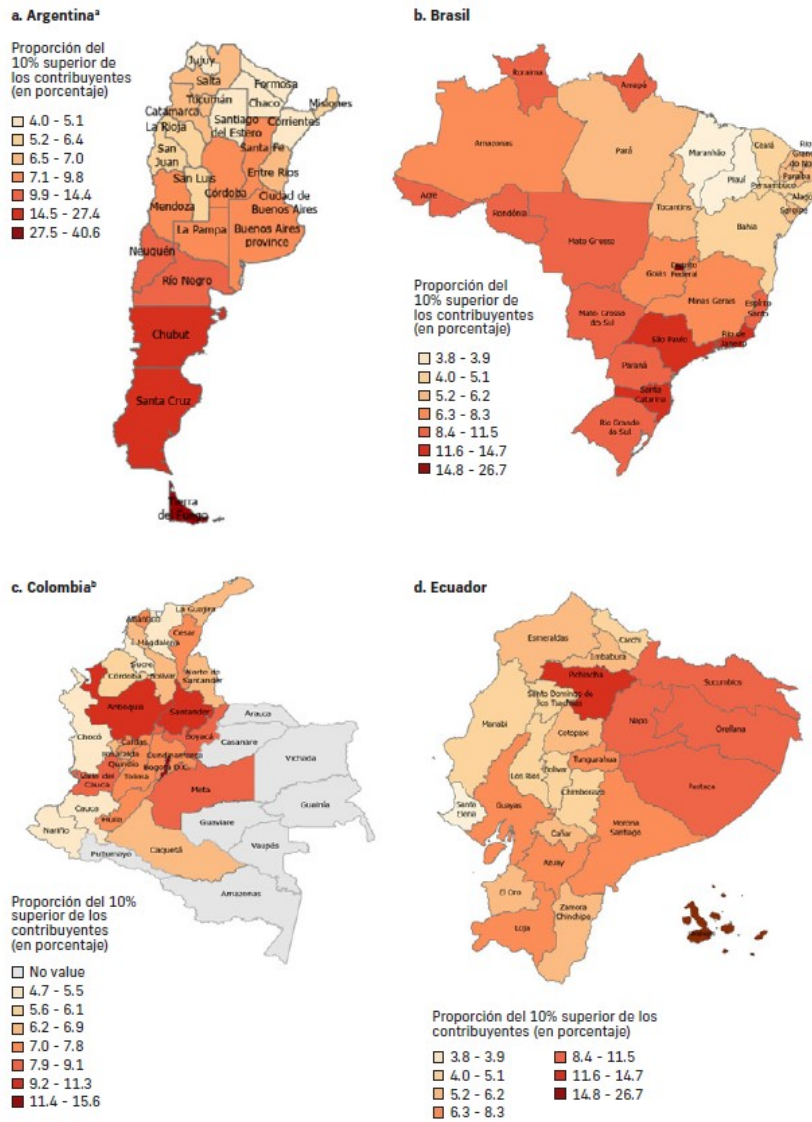


Fuente: Riera-Crichton, Venturi y Vuletin (2022).

Nota: Las áreas de color gris oscuro, medio y claro muestran intervalos de confianza de 68 por ciento, 90 por ciento y 95 por ciento, respectivamente. AMIITR = tasa marginal promedio del IRPF.

Mapa 5.2

Proporción que representa el 10 por ciento superior de los contribuyentes, por región de cada país



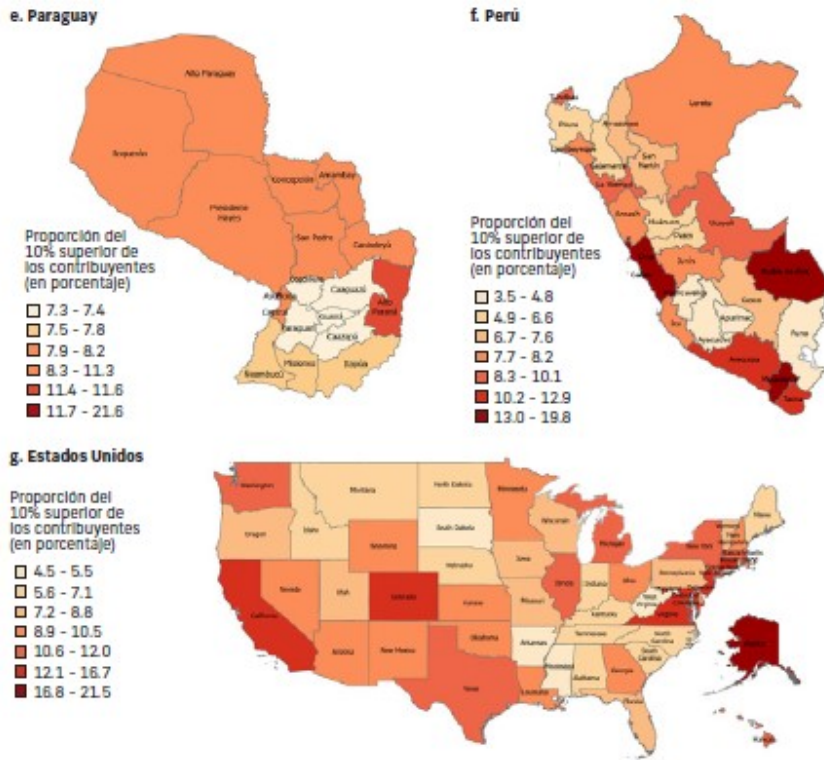
Fuente: Riera-Crichton, Venturi y Vuletin (2022).

a. En el caso de Argentina, dado que las encuestas de hogares solo incluyen áreas urbanas, y en algunos casos la muestra incluye más de un área urbana por provincia, el valor asignado a cada provincia en el mapa es un promedio ponderado por población de la proporción que representa el 10 por ciento superior de los contribuyentes de las áreas urbanas de cada provincia. La relación población urbana/rural en las provincias argentinas varía entre 74 por ciento (Misiones) y 100 por ciento (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

b. En el caso de Colombia, las regiones en blanco no están incluidas en las encuestas de hogares del país. Estas regiones representan apenas el 3 por ciento de la población total colombiana.

Mapa 5.3

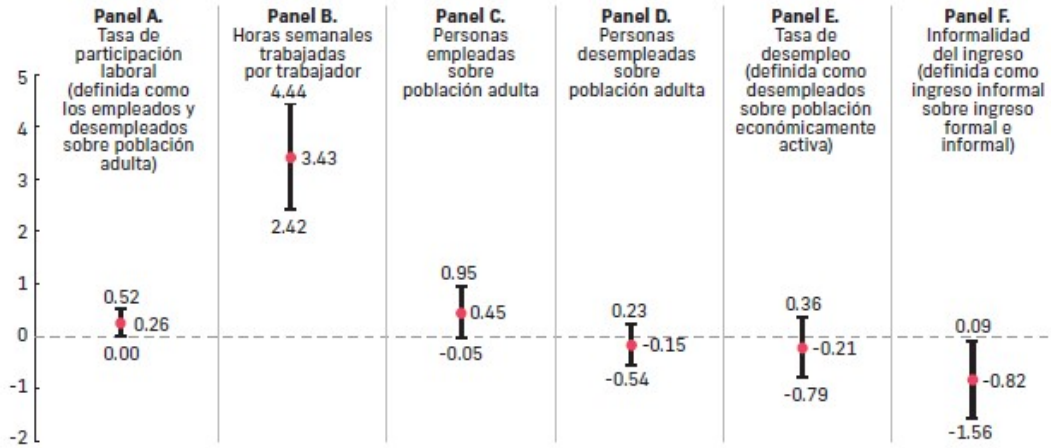
Proporción que representa el 10 por ciento superior de los contribuyentes, por región de cada país (sigue)



Fuente: Riera-Crichton, Venturi y Vuletin (2022).

Figura 5.7

Cambios en las variables de los márgenes extensivo e intensivo del mercado laboral a un año de un aumento de uno por ciento en la AMIITR neto de impuestos



Fuente: Riera-Crichton, Venturi y Vuletin (2022).

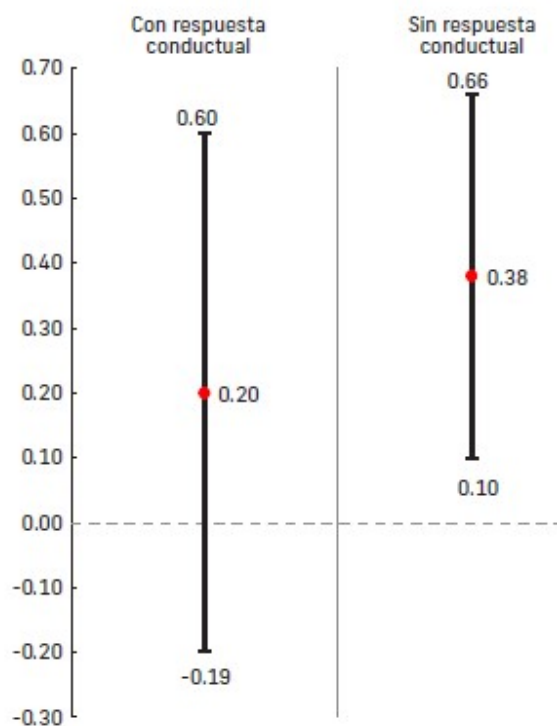
Nota: AMIITR = tasa marginal promedio del IRPF.

Aumentar la voluntad de trabajar tanto en márgenes amplios como intensivos. Luego de fluctuaciones de corto plazo (ver panel f), la informalidad ocupacional también aumenta (disminuye) luego de un aumento (disminución) en el impuesto a la renta. El efecto de la política económica en la recaudación de impuestos, a su vez, producen cambios compensatorios en las entradas que generalmente no se consideran en microsimulaciones que no incluyen respuestas de comportamiento.

Como muestra la Figura 4.8, cuando se tienen en cuenta estas respuestas, el efecto ingreso de un aumento de un punto porcentual en AMIITR (0,2) es aproximadamente la mitad del de los modelos simples (0,38) y es potencialmente indistinguible estadísticamente de cero. Investigaciones previas también sugieren que, al igual que en el trabajo teórico de Jaimovich y Rebelo (2017), los emprendedores se concentran en la parte superior de la distribución del ingreso, lo que puede indicar la presencia de mecanismos distintos a las reacciones del mercado laboral. Un aumento en AMIITR que permitiría la expansión de la base podría tener un efecto diferente. De hecho, Estados Unidos amplió su base impositiva sobre la renta personal después de la Segunda Guerra Mundial.

Tabla 5.8

Respuesta a nivel país de la recaudación del IRPF ante un cambio exógeno e imprevisto de la AMIITR



Fuente: Riera-Crichton, Venturi y Vuletin (2022).
Nota: AMIITR = tasa marginal promedio del IRPF.

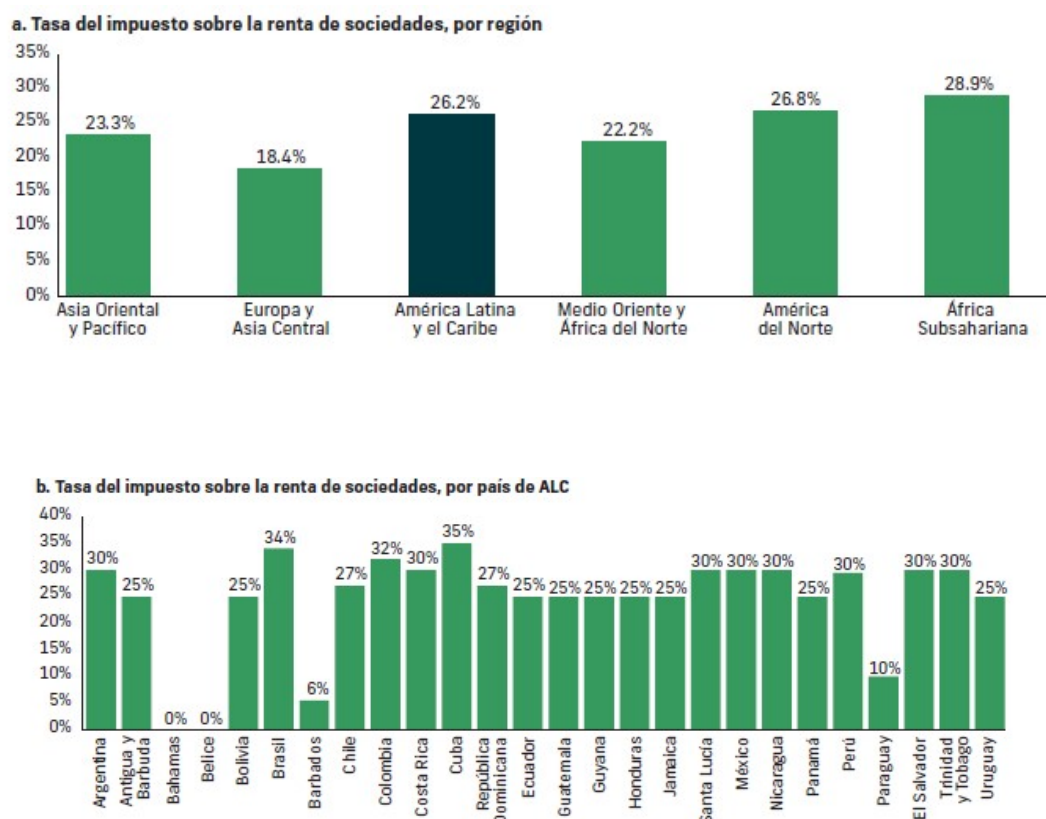
5.4 IMPUESTOS SOBRE LA RENTA DE SOCIEDADES: TASAS IMPOSITIVAS ELEVADAS, CUMPLIMIENTO MODERADO.

En los países de ALC, los ingresos por impuestos corporativos son relativamente más altos que en los países desarrollados, pero más bajos que en algunas otras regiones (ver Figura 5.9, panel a). Sin embargo, algunos países fuera de ALC se destacan en comparación con otros grupos de países con niveles promedio de impuestos sobre la renta de sociedades particularmente altos (ver panel b en la Figura 5.9). Las teorías sobre los efectos de los impuestos corporativos variables acerca del crecimiento económico tienden a centrarse en los Estados Unidos, al respecto la OCDE

tiene conclusiones contradictorias. Aunque algunos estudios muestran un efecto positivo significativo y fuerte de la reducción del impuesto de sociedades sobre el crecimiento económico (por ejemplo, Arnold et al., 2011; Lee y Gordon, 2005; Mertens y Ravn, 2013), otros lo encuentran bastante negativo, insignificante o al menos contradictorio resultados (por ejemplo, Angelopoulos et al., 2007; Widmalm, 2001; Gale et al., 2015; Ten Kate y Milionis, 2019). En el gráfico 4.10 se ofrece una solución a estos hechos aparentemente contradictorios, que muestra que muchos países de ALC suelen recaudar menos (como porcentaje del PIB) que otros países a una tasa determinada.

Figura 5.9

Tasa estándar del impuesto sobre la renta de sociedades, por región del mundo y país de ALC



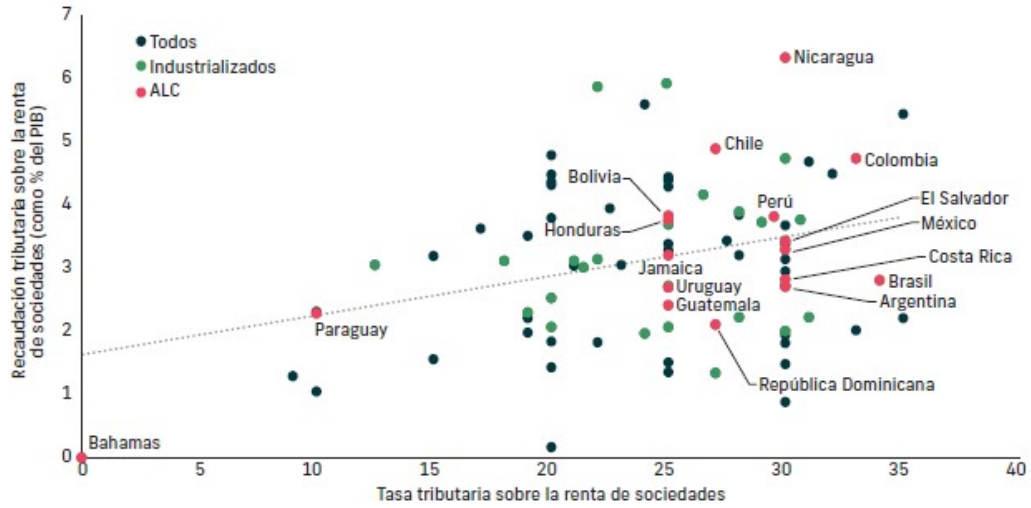
Fuente: Cálculos propios basados en la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y datos de KPMG.

Nota: ALC = América Latina y el Caribe.

Impuesto sobre Sociedades. En dos tercios de la muestra de ALC, la recaudación del impuesto sobre la renta de las empresas es inferior a lo esperado (es decir, por debajo del umbral ajustado a nivel mundial). Esta “ineficiencia” en la recaudación tributaria corresponde a situaciones conocidas como la evasión fiscal y la alta informalidad (ver Gráfico 2.11). Aunque algunos debates recientes sobre política económica han apoyado un aumento en la tasa del impuesto corporativo, la evasión de impuestos podría aumentar si dicho aumento de impuestos entrara en vigor. Ciertamente, existe un caso para un mayor escrutinio y control para reducir la evasión fiscal, aunque es posible que la única razón por la que no existe una mayor resistencia a la ya muy alta carga fiscal sobre las empresas sea precisamente porque la evasión fiscal es posible. De esta manera, una reducción de la evasión fiscal (¿si es posible a qué costo?) podría conducir en principio a una reducción de la producción. Cambiar a un sistema “más limpio” puede significar un mejor cumplimiento a precios más bajos.

Figura 5.10

Muchos países de ALC suelen recaudar menos (como porcentaje del PIB) que otros países para el mismo nivel de carga tributaria

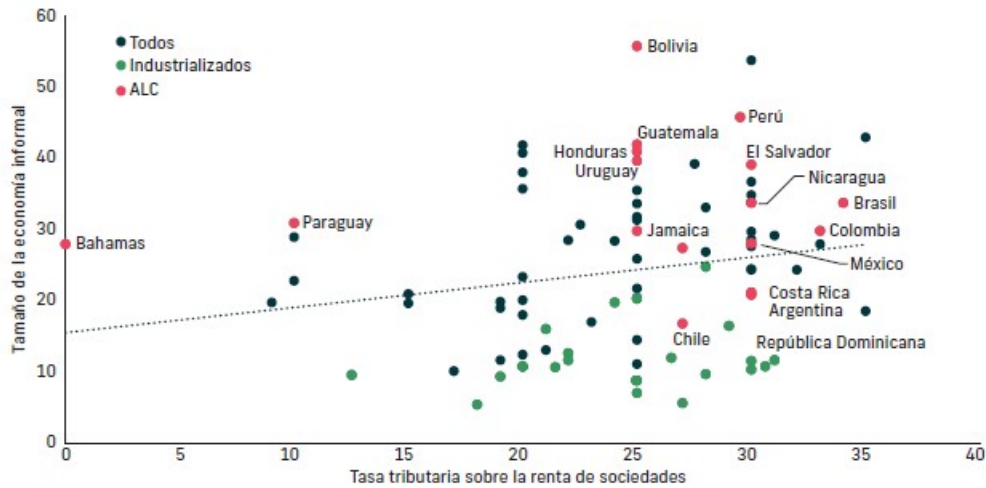


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial utilizando datos de KPMG (para la tasa tributaria sobre la renta de sociedades) y de la Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (para la recaudación tributaria sobre la renta de sociedades).

Nota: ALC = América Latina y el Caribe; Industrial = países que se adhirieron a la OCDE antes de 1980 y que cuentan con una población del al menos un millón.

Figura 5.11

Muchos países de ALC suelen mostrar niveles más altos de informalidad que otros países para el mismo nivel de carga tributaria



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial utilizando datos de KPMG (para la tasa tributaria sobre la renta de sociedades) y Medina y Schneider (2018) (para el tamaño de la economía informal).

Nota: ALC = América Latina y el Caribe; Industrial = países que se adhirieron a la OCDE antes de 1980 y que cuentan con una población del al menos un millón.

Los gobiernos también pueden lograr un ajuste fiscal aumentando el gasto público y recortándolo cuando se perciba que el desempeño económico o social es débil. Este esfuerzo tiene el beneficio adicional de ser una puerta de entrada a muchas reformas destinadas a crear un estado más eficiente y receptivo. No todo el gasto del sector público es igual en términos de impacto en el crecimiento o el capital.

La austeridad efectiva requiere detalles y desgloses además del gasto público total. La Figura 5.12 muestra los principales componentes del gasto público básico en mercados emergentes típicos. Un desglose del gasto público ampliamente utilizado (gasto total sin pago de intereses) separa las partidas de gasto que exige la ley (gasto automático) de las que quedan a discreción del gobierno actual (gasto discrecional). Los dos tipos principales de gasto automático son la seguridad social y el seguro de desempleo. Los ingresos sociales, por otro lado, se dividen en seguros sociales, que se refieren principalmente a pensiones de vejez o invalidez, y

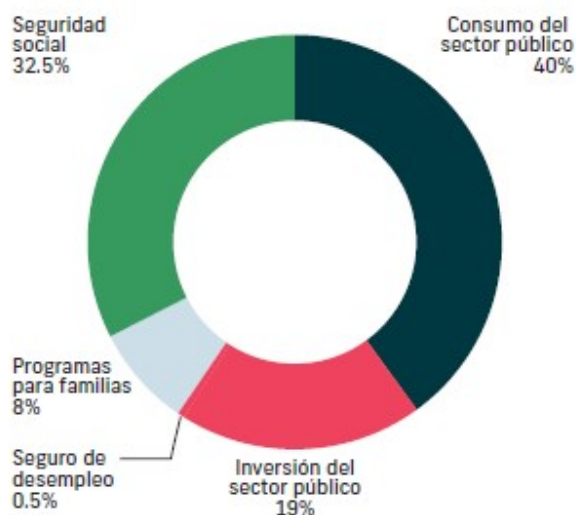
programas de apoyo familiar. En teoría, los gastos de las transferencias sociales de ingresos dependen de parámetros estructurales como el nivel de pobreza o la estructura de la población.

El gasto discrecional consiste principalmente en el consumo público, que incluye el gasto relacionado con la producción de bienes y servicios públicos, incluida la compra pública de bienes y servicios intermedios, el pago de salarios públicos y la inversión pública. La siguiente discusión presenta tres conjuntos de hallazgos empíricos recientes que contribuyen a los debates más acalorados sobre la posibilidad de un ajuste presupuestario al reducir los gastos en cada una de estas categorías.

El primer grupo se refiere al impacto de la desinversión del sector público, un método de ajuste común en muchos países de América Latina y el Caribe. Los resultados muestran que este tipo de reducción del gasto es especialmente perjudicial para la actividad económica, especialmente en relación con el crecimiento económico a medio plazo. El segundo grupo se refiere al impacto de los recortes en las prestaciones sociales (tanto familiares como asistenciales). Los resultados muestran que este tipo de operación de regresión también es recesiva en el corto plazo, debido a que la población más vulnerable de la región vive al día. Un tercer conjunto de observaciones muestra cómo reducir el desperdicio y la ineficiencia en el sector público puede convertirse en un tipo de ajuste de "gasto" que ayudaría a los gobiernos a recuperar la confianza de sus poblaciones.

Figura 5.12

Gasto público en los mercados emergentes.



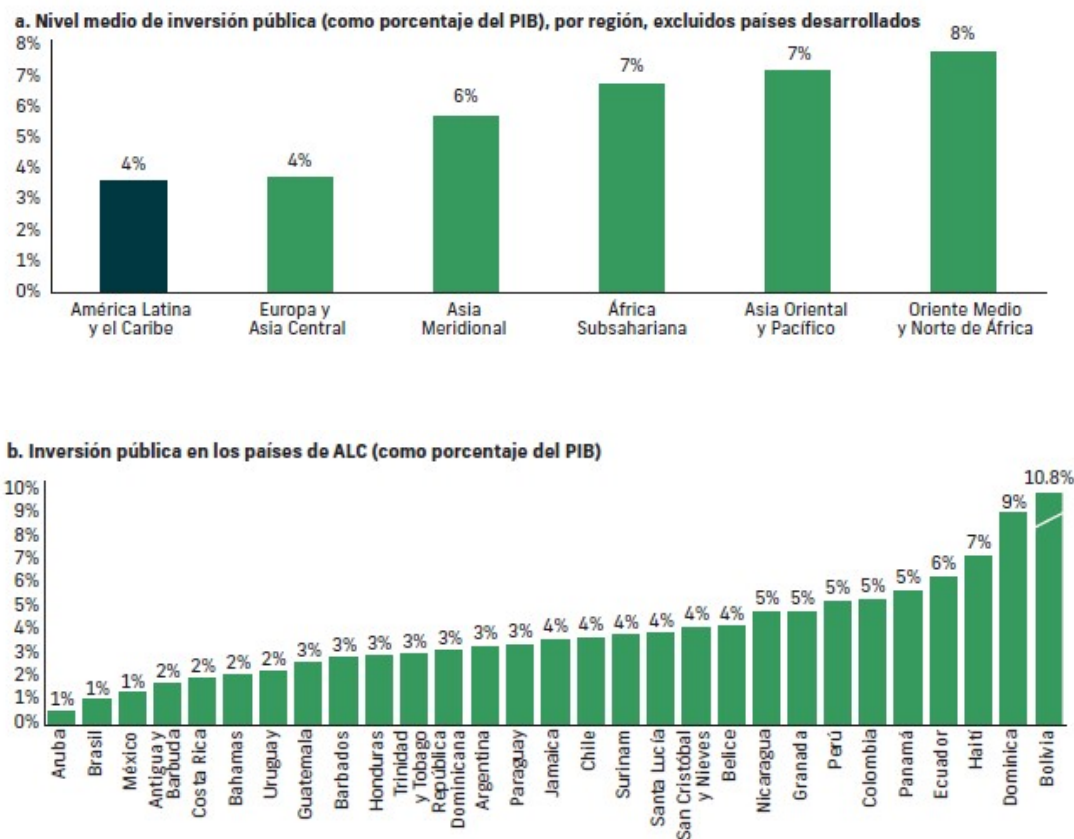
Fuente: Riera-Crichton y Vuletin (2022).

5.5 REDUCIR LA INVERSIÓN PÚBLICA: UNA SOLUCIÓN RÁPIDA CON REPERCUSIONES DRÁSTICAS Y DURADERAS SOBRE EL CRECIMIENTO.

La reducción de la inversión pública es una forma muy popular de ajuste fiscal en los países de América Latina y el Caribe. Casi el 0 por ciento de los ajustes fiscales basados en el gasto en ALC dependen principalmente de recortes en la inversión pública (Balestrini et al., 2022), aunque ALC tiene el porcentaje más bajo de inversión.

Figura 5.13

Inversión pública en todos los países en desarrollo.



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial.

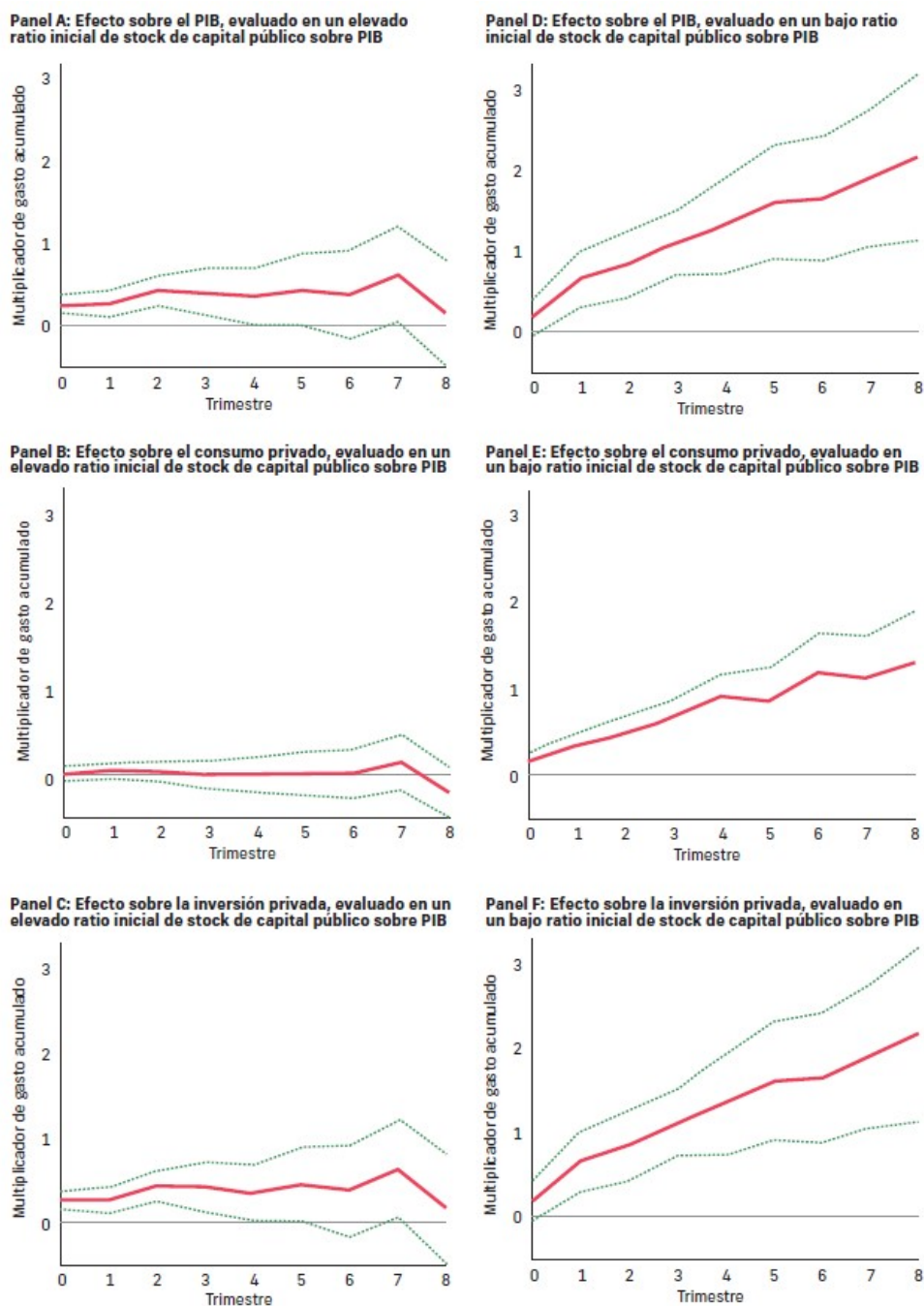
De todas las regiones en desarrollo (ver panel a en la Figura 4.13) y el nivel de inversión pública varía mucho entre los países de ALC (ver panel b en la Figura 4.13). En tiempos difíciles, las inversiones del sector público, debido a su rigidez y falta de una base de selección efectiva, pueden parecer un blanco fácil de cortar: sus beneficiarios a menudo se encuentran en un futuro lejano. En otras palabras, reducir la inversión pública, especialmente en tiempos difíciles, puede volverse más aceptable políticamente que recortar el gasto corriente porque los costos de reducir la inversión son más difíciles de percibir por los votantes. Sin embargo, los recortes en la inversión pública pueden generar costos significativos y reducir el crecimiento a largo plazo (Izquierdo et al., 2019).

La inversión del sector público no solo aumenta la demanda agregada, sino que también aumenta la productividad del sector privado. A diferencia del consumo del sector público, las inversiones del sector público mejoran directamente la capacidad productiva de la economía al aumentar los rendimientos marginales del capital y la mano de obra privados. Con el tiempo, esto tendrá un impacto positivo y una sinergia tanto en la inversión privada como en el consumo.

Asimismo, y de acuerdo con este tipo de razonamiento clásico, cuanto menor sea el stock inicial de capital público, mayor será el efecto de un aumento de la inversión pública sobre la producción. En particular, cuando el stock inicial de capital público es bajo, como en los países de ALC, la productividad marginal por unidad de inversión pública adicional es alta. Con inversión privada adicional, estas inversiones del sector público aumentan los multiplicadores de la inversión del sector público. La Figura 5.14 muestra estos mecanismos en funcionamiento cuando el stock inicial de capital público es alto (Paneles a.1, b.1 y c.1) o bajo (Paneles a.2, b.2 y c.2).

Figura 5.14

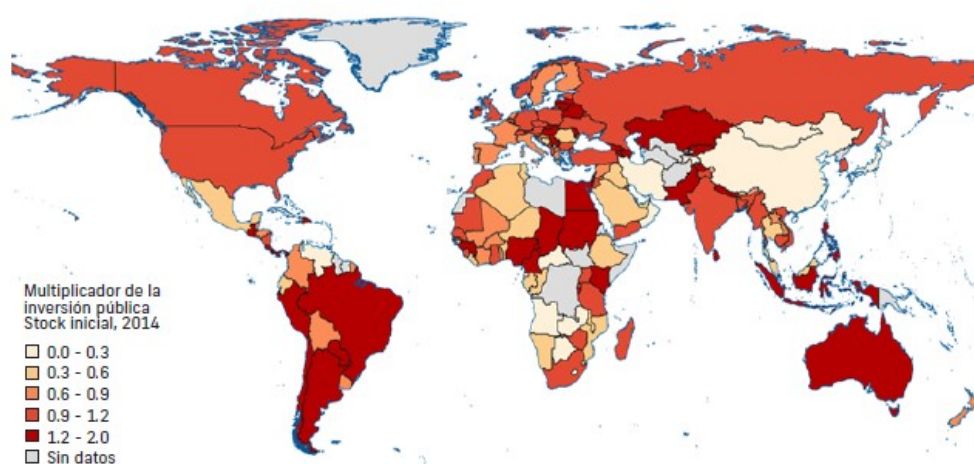
Multiplicadores de la Inversión Pública.



Fuente: Izquierdo *et al.* (2019).

Mapa 5.3

Estimaciones de los multiplicadores de la inversión pública en todo el mundo



Fuente: Izquierdo *et al.* (2019).

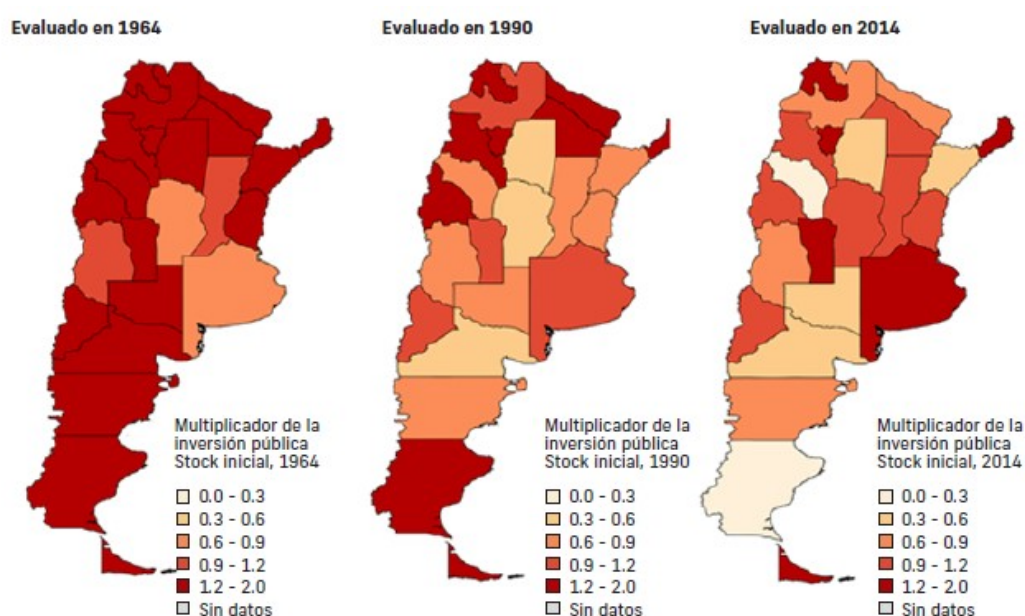
Las estimaciones de los coeficientes de inversión del sector público en diferentes partes del mundo respaldan la conclusión de que, en promedio, ALC (Mapa 5.3) tiene grandes brechas de infraestructura y, por lo tanto, un alto rendimiento potencial de la inversión del sector público. La importancia de la inversión pública como motor del crecimiento económico también se aplica al interior de los países.

Por ejemplo, la evidencia de las provincias argentinas que se centran en un tipo particular de inversión del sector público carreteras pavimentadas (Izquierdo *et al.*, 2019) también muestra cómo la inversión pública puede tener un fuerte efecto multiplicador inicial y puede desarrollarse dinámicamente con el tiempo (ver mapa 5.2). La provincia de Buenos Aires, que representa casi el 0 por ciento del PBI de Argentina y casi lo triplicó en los 50 años entre 1964 y 2014, apenas logró aumentar su red vial pavimentada (menos del 10 por ciento de aumento de 4.300 km) en 1964 a unos 4.700 kilómetros en 2014). Así, el índice de inversión de este país se duplicó de 0,80 a 1,50 durante este período. Por el contrario, la red de carreteras asfaltadas en la provincia de La Rioja casi se ha quintuplicado. Como resultado, el índice de inversión del estado cayó de 1,62 a casi cero. Tanto la teoría económica como la evidencia empírica

respaldan una conclusión muy sólida. Dados los beneficios potenciales tanto en términos de mano de obra como de capital privado- de los déficits de infraestructura en América Latina y el Caribe, se debe resistir la tentación de equilibrar el presupuesto para retrasar la inversión pública.

Mapa 5.4

Evolución a lo largo de 50 años de los multiplicadores de la inversión pública en las provincias argentinas



Fuente: Izquierdo *et al.* (2019).

5.1.1 REDUCIR LAS TRANSFERENCIAS A LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES.

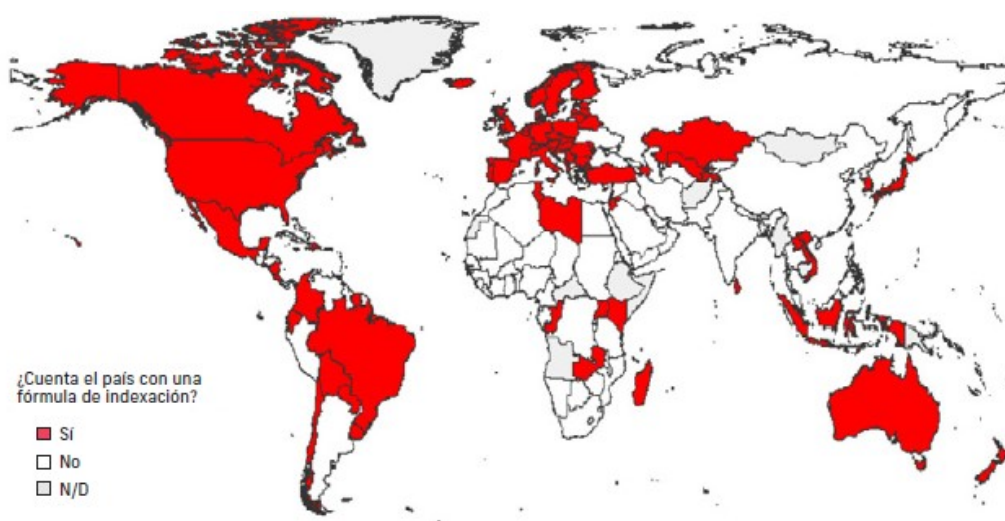
Otro objetivo común de los recortes, especialmente en tiempos de alta inflación, son las transferencias sociales de ingresos: transferencias de ingresos principalmente relacionadas con la seguridad social y las pensiones (Galeano et al., 2021; Balestrini et al., 2022). En los países industrializados, este tipo de gasto es bastante rígido en términos reales (excluyendo la inflación) porque está automáticamente indexado a la inflación. Sin embargo, muchos países en desarrollo no han implementado estos mecanismos automáticos de indexación de pensiones (Mapa 5.5).

Esta ausencia, combinada con una inflación de moderada a alta, hace que esta fuente de ajuste fiscal sea muy atractiva para muchos gobiernos, dada la gran participación de las pensiones en el gasto total. Este tipo de ajuste fiscal en ALC es en gran medida regresivo porque la mayoría de los pensionados de la región tienen ingresos muy bajos, a diferencia de los de la mayoría de los países industrializados. Además, el efecto negativo de recortar las transferencias sociales de ingresos en la actividad económica es grande a corto plazo, porque los coeficientes de las transferencias sociales de ingresos son bastante altos en los países de ALC (Bracco et al., 2021).

Esto se debe principalmente a que una parte importante de la población vive al día (ver Figura 4.15). Debido a la falta de ahorro o crédito, estos individuos y hogares no pueden mantener sus niveles de consumo ahorrando o endeudándose en el mercado financiero. Así es como gastan la mayor parte de sus transferencias. Mientras que la proporción de la vida cotidiana es de alrededor del 23 % en los países desarrollados y del 8 % en los países en desarrollo, la cifra es de alrededor del 60 % en los países de ALC.

Mapa 5.5

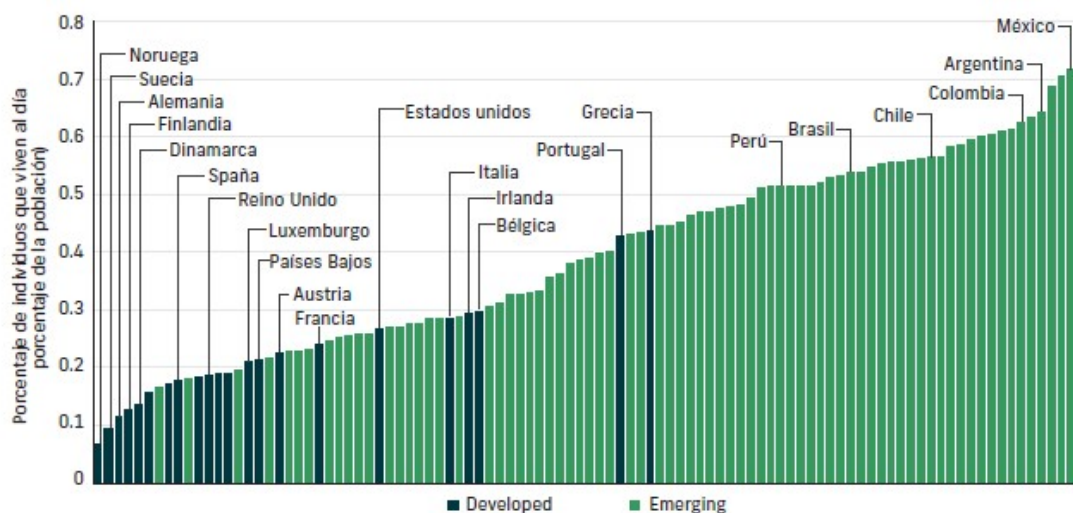
Existencia de mecanismos automáticos de indexación basados en precios alrededor del mundo, circa 2019



Fuente: Galeano *et al.* (2021)

Figura 5.15

Porcentaje de individuos que viven al día en los países industrializados y emergentes
(porcentaje de la población)



Fuente: Bracco *et al.* (2021).

Si bien no hay duda de que se necesitan reformas de las pensiones en muchas partes del mundo en desarrollo, es decir, aumentar la edad de jubilación, controlar el número y el tamaño de las pensiones no contributivas y abordar su naturaleza a menudo regresiva, la inflación es rudimentaria y común una adaptación que podría empujar a muchos hogares vulnerables a la pobreza.

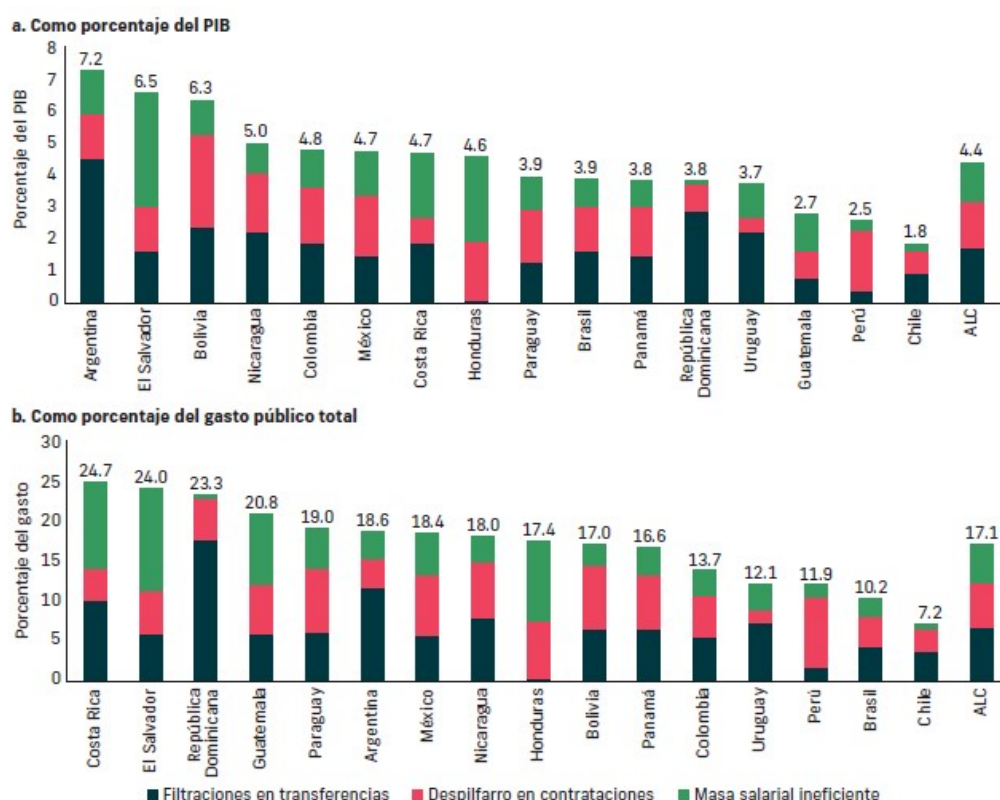
5.1.2 REDUCIR EL DESPERDICIO Y LA INEFICIENCIA: ¿UNA FORMA “GRATUITA” DE RESTAURAR LA CONFIANZA PÚBLICA?

Como ya se discutió en muchos medios políticos y de investigación, el despilfarro y la ineficiencia del gasto público actual en ALC es significativo y, en teoría, podría redirigirse a prioridades con un mayor retorno económico o social. Como se muestra en la Figura 4.16, la cantidad de fugas en forma de transferencias, desperdicio de contratación y eficiencias salariales varía entre países, pero es significativa. De hecho,

dato que estas estimaciones de desperdicio e ineficiencia son de 2018, se espera que las cifras sean aún mayores en este momento, ya que el aumento de los precios del petróleo y otros productos básicos ha aumentado la carga de los subsidios en 2018 en la región. En promedio, este costo es de aproximadamente el 4 por ciento del PIB (panel a) y el 17 por ciento del gasto público total (panel b). Reducir el despilfarro y la ineficiencia como fuente importante de ajuste presupuestario. Cabe señalar que, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los costos financieros estimados de estas tres fuentes de despilfarro y las ineficiencias del sector público representan un porcentaje significativo de sus déficits presupuestarios finales. Aunque estos

Figura 5.16

Costo del despilfarro e ineficiencias en el gasto público de ALC como porcentaje del PIB y del gasto del sector público

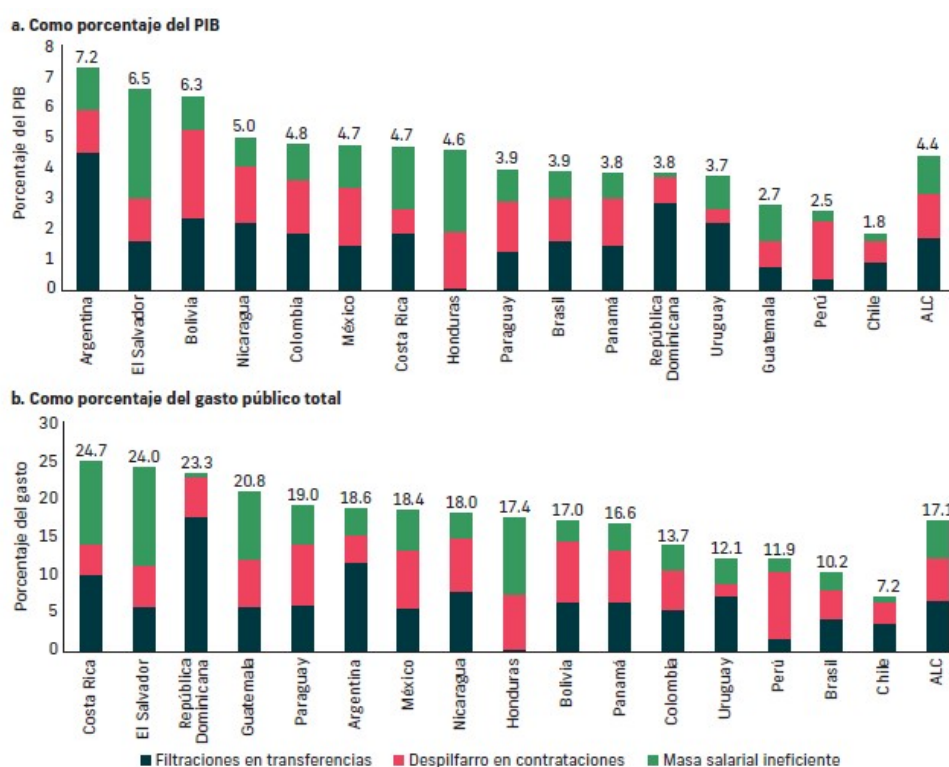


Fuente: Panel a: Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018). Panel b: Cálculos del personal del Banco Mundial con base en Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

Nota: ALC = América Latina y el Caribe

Figura 5.17

Costo del despilfarro e ineficiencias en el gasto público de ALC como porcentaje del PIB y del gasto del sector público

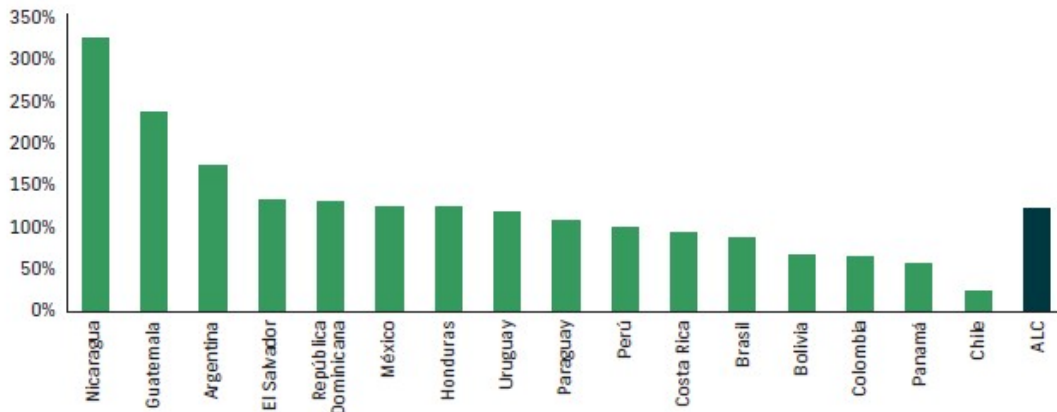


Fuente: Panel a: Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018). Panel b: Cálculos del personal del Banco Mundial con base en Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

Nota: ALC = América Latina y el Caribe.

Figura 5.18

Costo del despilfarro e ineficiencias en el gasto público de ALC, como porcentaje de los déficits fiscales generales en 2021

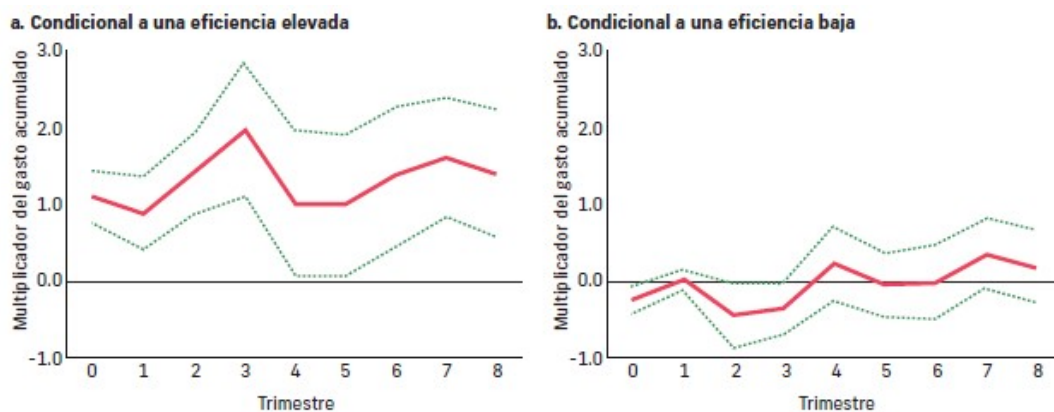


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial con base en Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

Nota: ALC = América Latina y el Caribe.

Figura 5.19

Rendimiento del Gasto Público bajo diferentes niveles de eficiencia.



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial con base en Izquierdo *et al.* (2018).

Nota: Las líneas punteadas indican el intervalo de confianza de 95 por ciento para el efecto del gasto corriente. Los indicadores de eficiencia se basan en un índice derivado del Foro Económico Mundial sobre la calidad de las instituciones públicas.

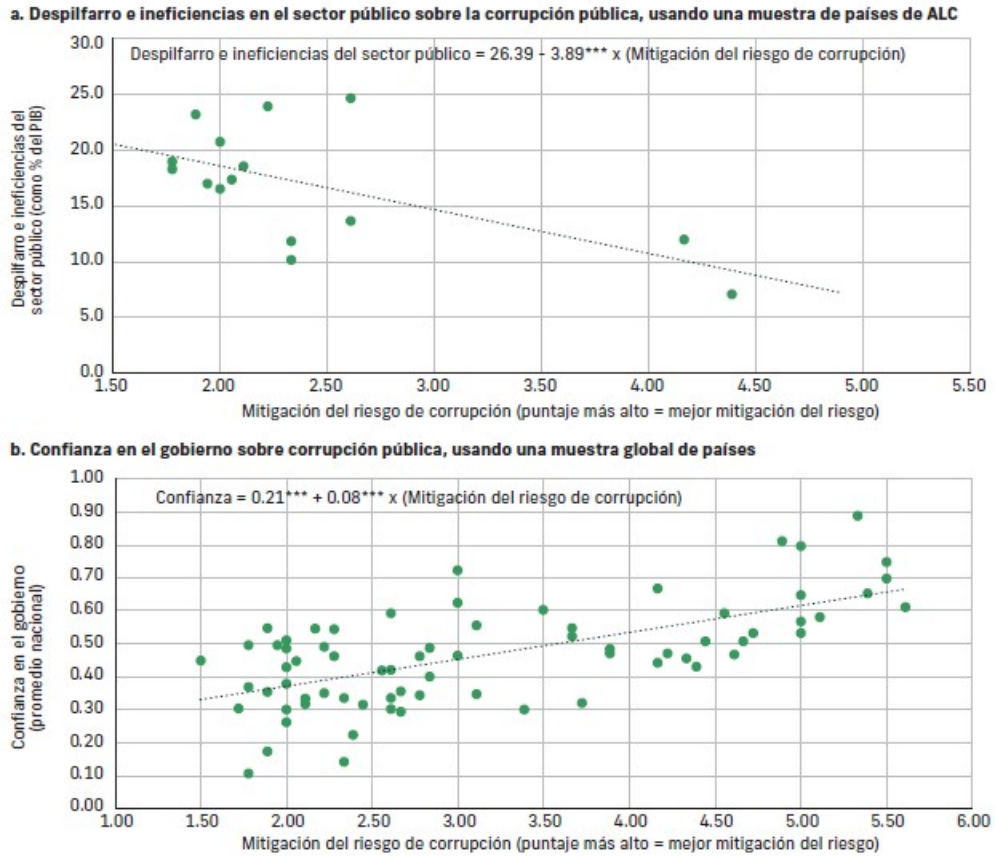
Aunque los porcentajes varían ampliamente entre los países de ALC, con dos tercios de los países de la muestra con dinero más que suficiente de sus fuentes de residuos e ineficiencias del sector público para cubrir su déficit presupuestario total en 2021 (ver Figura 4.17).). De esta forma, tendría sentido incrementar los esfuerzos para reducir este tipo de despilfarro en el gasto público, por ejemplo, mejorando los mecanismos de transparencia, control y aplicación de la ley, incluido el papel central del poder judicial.

Tipo de ajuste de impuestos "Sin costo". A diferencia de otras medidas de ajuste fiscal, la reducción del despilfarro y la ineficiencia no parece tener un impacto macroeconómico significativo. La figura 4.18 prueba que si existen diferencias en la actividad de consumo público entre las economías más eficientes y las menos eficientes. Compara los índices de costos de los países más eficientes (Panel a) y menos eficientes (Panel b) del mundo, clasificados por un índice derivado de los Indicadores de Calidad Institucional del Foro Económico Mundial.

El consumo público en una economía eficiente crece de forma relativamente grande y continúa. La economía más débil no tiene ganancias: la relación de gastos es estadísticamente indistinguible de cero. En otras palabras, el consumo ineficiente significaría no consumir nada. Por otro lado, el tamaño de los coeficientes de gasto total puede crecer mucho si el gasto público se realiza de manera eficiente, de modo que el rendimiento acumulado del coeficiente de gasto público primario alcance casi 2 USD por año. Los altos niveles de desperdicio e ineficiencia en el sector público debilitan la confianza de la gente en el gobierno. Uno de los factores más importantes que contribuyen al despilfarro administrativo y la ineficiencia es la corrupción en el sector público (ver panel a en la Figura 4.19). Por lo tanto, no sorprende que una de las principales consecuencias del aumento de la corrupción pública sea el debilitamiento de la confianza en el gobierno (ver panel b en la Figura 5.19).

Figura 5.20

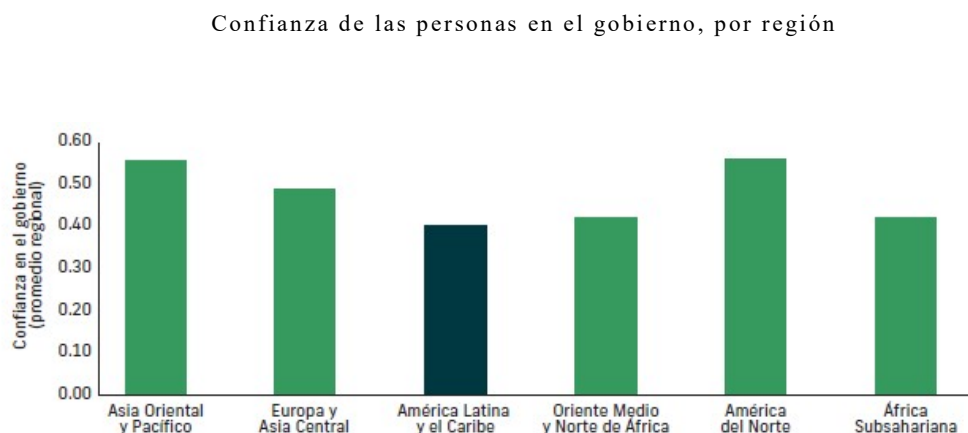
Determinantes y consecuencias de un nivel alto de despilfarro e ineficiencia en el sector público



Fuente: Panel a: Para el eje x, Guía Internacional de Riesgo País (ICRG, por sus siglas en inglés) 2018. Para el eje y, cálculos del personal del Banco Mundial con base en Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018). Panel b: Para el eje x, Guía Internacional de Riesgo País (ICRG, por sus siglas en inglés) 2018. Para el eje y, Monitor Global Wellcome 2018.

Nota: ALC = América Latina y el Caribe. “Confianza en el gobierno” se define como la relación de encuestados que respondieron “Mucho” o “Algo” a la pregunta “¿Cuánto confía usted en el gobierno nacional de este país?” en el Monitor Global Wellcome 2018.

Figura 5.21



Fuente: Monitor Global Wellcome 2018.

Nota: “Confianza en el gobierno” se define como la relación de encuestados que respondieron “Mucho” o “Algo” a la pregunta “¿Cuánto confía usted en el gobierno nacional de este país?” en el Monitor Global Wellcome 2018.

Además, ALC es la región con la confianza gubernamental más baja del mundo (ver Figura 4.20). En conjunto, la evidencia indica que existe un margen considerable para reducir el desperdicio y aumentar la eficiencia del gasto público en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

Estos esfuerzos pertenecen principalmente a los gobiernos de la región. En promedio, alrededor del 17 por ciento del gasto total se desperdicia o se asigna incorrectamente a los grupos más vulnerables. Las medidas destinadas a reducir el desperdicio y promover la eficiencia no tienen un impacto negativo significativo en la macroeconomía e incluso pueden contribuir a restaurar la confianza social.

Dadas las crecientes tensiones sociales, es importante que los gobiernos de la región busquen opciones de adaptación "gratuitas" que no reduzcan los beneficios ni alimenten el descontento social, especialmente considerando cómo las redes sociales salvan las brechas. Se incrementó durante la pandemia algunas transferencias, como las transferencias de combustibles, constituyen gran parte del gasto público en algunos países y han demostrado ser regresivas y ambientalmente desfavorables, además de no tener un efecto visible en el desarrollo del capital humano de las familias más pobres. A largo plazo sería conveniente eliminarlos, aunque a

corto plazo sería replantear una mejor distribución supondría un importante ahorro de costes. La protección de la inversión del sector público, especialmente en infraestructura, también parece ser extremadamente importante como determinante del crecimiento económico a largo plazo y el desbloqueo de sinergias positivas con la inversión privada. Finalmente, si bien los aumentos de impuestos son la opción correcta, los gobiernos, especialmente en países con cargas fiscales ya altas, deben ser cautelosos al tratar con distorsiones macroeconómicas y del mercado laboral potencialmente significativas. Este es un tema muy importante en una región que tradicionalmente ha utilizado los aumentos de impuestos como medio de ajuste presupuestario.

BIBLIOGRAFIA

- Angelopoulos, K.; Economides, G. y P. Kammas (2007). Tax-Spending Policies and Economic Growth: Theoretical Predictions and Evidence from the OECD. *European Journal of Political Economy*, vol. 23, n. ° 4, pp. 885-902.
- Arnold, J.; Brys, B.; Heady, C.; Johansson, A.; Schweltnus, C. y L. Vartia (2011). Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *The Economic Journal*, vol. 121, n. ° 550, pp. F59-F80.
- Balestrini, T.; Falcone, G.; Riera-Crichton, D. y G. Vuletin (2022). Conventional and Unconventional Fiscal Adjustments: When the Exception Becomes the Norm. Banco Mundial, Washington, DC. Sin publicar.
- Bracco, J.; Galeano, L.; Juarros, P.; Riera-Crichton, D. y G. Vuletin (2021). Social Transfer Multipliers in Developed and Emerging Countries: The Role of Hand-to-Mouth Consumers. Documento de trabajo del BM n. ° 9627. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bustillo, I. y H. Velloso (2014), “De bonos Brady a bonos globales: el acceso de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales desde la década de 1980”, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, J.A. Ocampo y otros, Libros de la CEPAL, N° 125 (LC/G.2609-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Calvo, G. y Reinhart, C. (2002). Miedo a flotar. *Revista trimestral de economía*, 117, 379-408.
<http://dx.doi.org/10.1162/003355302753650274>
- (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.14.II.G.12.
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2014: hacia una mayor calidad de las finanzas públicas* (LC/L.3766), Santiago de Chile.
- (2014b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago de

Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.14.II.G.3.

---- (2014c), “CEPAL se refiere a las implicancias de los *holdouts* para el sistema financiero Internacional”, Comunicado de prensa, 26 de junio [en línea] <http://www.cepal.org/es/Comunicados/cepal-se-refiere-las-implicancias-de-los-holdouts-para-el-sistema-financiero>.

---- (2014d), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2632-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.15.II.G.2.

Céspedes, Luis Felipe, Roberto Chang, and Andrés Velasco. 2004. “Balance y Política Cambiaria”. *Revista económica americana*, 94 (4): 1183-1193. DOI: 10.1257/0002828042002589

Frenkel, R. (2014), “Las perspectivas de América Latina en materia de endeudamiento externo”, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, J.A. Ocampo y otros, Libros de la CEPAL, N° 125 (LC/G.2609-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América.

Galeano, L.; Izquierdo, A.; Puig, J.; Végh, C. y G. Vuletin (2021). Can Automatic Government Spending Be Procyclical? Documento de trabajo del NBER n. ° 28521. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Gale, W.G.; Krupkin, A. y K. Rueben (2015). The Relationship Between Taxes and Growth at the State Level: New Evidence. *National Tax Journal*, vol. 68, n. ° 4, pp. 919-942.

Gunter, S.; Riera-Crichton, D.; Végh, C. y G. Vuletin (2021). Non-Linear Effects of Tax Changes on Output: The Role of the Initial Level of Taxation. *Journal of International Economics*, vol. 13.

Izquierdo, A.; Lama, R.; Medina, J.; Puig, J.; Riera-Crichton, D. y G. Vuletin (2019). Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Exploration. Documento de Trabajo del NBER n. ° 26478, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Jaimovich, N. y S. Rebelo (2017). Non-Linear Effects of Taxation on Growth. *Journal of Political Economy*, vol. 125, n. ° 1, pp. 265-291.

- Mertens, K. y J. L. Montiel Olea (2018). Marginal Tax Rates and Income: New Time Series Evidence. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 133, n. ° 4, pp. 1803-1884.
- Lee, Y. y R.H. Gordon (2005). Tax Structure and Economic Growth. *Journal of Public Economics*, vol. 89, n. ° 5-6, pp. 1027-1043.
- Lustig, N.; Mabile, F.; Bucheli, M.; Molina, G. G.; Higgins, S.; Jaramillo, M.; Jiménez Pozo, W.; Paz Arauco, V.; Pereira, C.; Pessino, C.; Rossi, M.; Scott, J. y E. Y. Aguilar (2014). El impacto del sistema tributario y el gasto social sobre la desigualdad y la pobreza en Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay: Un panorama general. Documento de trabajo de Commitment to Equity (CEQ), serie 13S. Universidad Tulane, Facultad de Economía.
- Paunovic, Igor (2005), “Sostenibilidad de la deuda pública en los países norteros de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2287-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ten, Kate, F. y P. Millionis (2019). Is Capital Taxation Always Harmful for Economic Growth? *International Tax and Public Finance*, vol. 26, pp. 758-805.
- Riera-Crichton, D.; Venturi, L. y G. Vuletin (2022). The Income and Labor Effects of Individual Income Tax Changes in Latin America: Evidence from a New Measure of Tax Shocks. Banco Mundial, Washington, D.C. Sin publicar.
- Sáez, E. (2004). Reported Incomes and Marginal Tax Rates, 1960-2000: Evidence and Policy Implications. *Tax Policy and the Economy*, vol. 18, pp. 117-172.
- Végh, C. A. y G. Vuletin (2015). *How Is Tax Policy Conducted over the Business Cycle?* *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7, n. ° 3, pp. 327-370.
- Widmalm, F. (2001). Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better Than Others? *Public Choice*, vol. 107, n. ° 3-4, pp. 199-219

Biografía de los autores

JORGE LUIS VARGAS ESPINOZA

Natural de Arequipa. Post Doctor en Ciencias – Universidad Nacional Hermilio Valdizan de Huánuco. Doctor en Gestión Empresarial – Universidad Nacional Hermilio Valdizan de Huánuco. Magister en Gestión empresarial - Universidad Nacional Hermilio Valdizan de Huánuco. Economista. Universidad Católica de Santa María. Bachiller en Administración de Empresas. Universidad de Huánuco. Bachiller en Ciencias Contables y Financieras. Universidad Privada de Pucallpa. He publicado 17 artículos en revistas indexadas He laborado en diversas instituciones como: Coordinador de la Facultad de Gestión de Organizaciones Universidad Nacional Intercultural Fabiola Salazar Leguía de Bagua, Rector de la Universidad Privada de Pucallpa, Vicerrector de la Universidad Privada de Pucallpa, director de la Escuela Profesional de Administración de Negocios. Universidad Privada de Pucallpa, director general del Instituto Central de Investigación e Innovaciones Tecnológicas. Universidad Privada de Pucallpa. Director General de Gestión de la Calidad, Editor en jefe de la Revista Cultura Viva Amazónica. Cuenta con estudio en diversos diplomados.



HUMBERTO ESCUDERO VASQUEZ

Natural del Distrito de Juanjui, Provincia de Mariscal Cáceres, del Departamento de San Martín, es Ing. Químico – tecnólogo, egresado del instituto politécnico de Novopólotsk- republica de Bielorrusia. Obtuvo el título y grado máster of science en ingeniería en 1992, dicho grado ha sido reconocido por la SUNEDU el 20 de marzo del 2015 mediante la resolución N° 0669-2015-SUNEDU. Obtuvo el título de licenciado en educación en la especialidad de matemática y física en la universidad Cesar Vallejo de Trujillo en el 2008. En mazo de 2012 obtuvo el título de 2° especialidad en didáctica del idioma inglés en la Universidad Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque. Ha trabajado como catedrático en la universidad nacional de Ucayali dictando los cursos de matemática y estadística desde el año 2013. En el 2008 trabajo en la escuela superior de formación técnica de la policía nacional – Pucallpa, dictando el curso de Razonamiento Matemático. Trabajo como docente en la universidad Alas Peruanas dictando los cursos de matemática y física en la facultad de ingeniería civil y los cursos de matemática I y II en la facultad de ciencias contables. Fue docente a tiempo parcial en la universidad privada de Pucallpa. Actualmente sigue trabajando como docente contratado en la escuela profesional de Ingeniería Civil de la Universidad Nacional de Ucayali.



WILY LEOPOLDO VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ

Natural de Puno. Cuenta con el grado de Bachiller en Administración, título profesional de Licenciado en Administración, Grado académico de Magister en Contabilidad y Administración, mención en Administración y Finanzas, estudios concluidos de Doctorado en Administración y segunda especialidad de Didáctica Universitaria. Gerente General de la empresa ALPHA & VF Servicios Múltiples S.A.C. Decano Regional del Colegio de Licenciados en Administración CORLAD Puno, docente de la Escuela Profesional de Gestión Pública y Desarrollo Social de la Universidad Nacional de Juliaca, Docente de la Escuela Profesional de Administración de Empresas de la Universidad Nacional Tecnológica de Lima Sur. docente de la Escuela Profesional de Administración de la Universidad Nacional del Altiplano Coordinador Académico de la Escuela Profesional de Administración y Marketing de la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez, funcionario del Ministerio del Interior y Superintendencia Nacional SUCAMEC. Docente de la Escuela Técnico Superior ETS PNP. Administrador de la empresa SIGMA S.A.C.



ZULEMA VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ

Natural de Puno. Cuenta con el contando con el grado de Bachiller en Economía, Título Profesional en Ing. Económica, estudios concluidos en maestría de Gestión Pública y segunda especialización en... Asesor Comunal Rotativo de Grupos de Pro Mujer Puno, Analista de créditos de la Caja Municipal y Crédito Cusco S.A: - Agencia Abancay, Asesor de Negocios de la Caja Rural de Ahorro y Crédito “los Andes” S.A. Puno, Docente de la facultad de Ing. de Sistemas de la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez, Promotora de la Caja Municipal Arequipa de Puno.



GIOVANA ARASELI FLORES TURPO

Natural de Puno. De profesión Licenciada en Administración, con maestría en Contabilidad y Administración, mención Administración y Finanzas, con estudios concluidos de Doctorado en Administración, segunda especialidad de Didáctica Universitaria, docente de la Universidad Nacional del Altiplano, docente de la Universidad Nacional Intercultural Fabiola Salazar Leguía de Bagua, docente de la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez docente en la Universidad Privada San Carlos. Experiencia Laboral en el Sistema Financiero especialista en Microfinanzas, Administradora en la empresa ALPHA & VF SERVICIOS MULTIPLES SAC. Administradora en Proyecto del Gobierno Regional de Puno, Facilitadora Financiera en FONCODES.



Depósito Legal N°: 2022-12228

ISBN: 978-612-49137-0-9



Editorial Mar Caribe

www.editorialmarcaribe.es

Jr. Leoncio Prado, 1355. Magdalena del Mar, Lima-Perú

RUC: 15605646601

Contacto:

+51932557744 / +51932604538 / contacto@editorialmarcaribe.es

Libro Indexado por:

