

Fuera de servicio

Cómo amenaza a los servicios públicos y los derechos humanos la creciente crisis de la deuda

Documento Informativo • Febrero de 2020

Por Iolanda Fresnillo

Los servicios públicos desempeñan un papel fundamental en los avances en materia de derechos humanos y lucha contra la desigualdad. Sin embargo, los crecientes niveles de deuda pública externa, especialmente en el Sur global, amenazan los servicios de los que dependen los ciudadanos para tener, incluso, un nivel de vida básico.

Los niveles de deuda externa están aumentando una vez más y crece una nueva ola de crisis de la deuda. La tendencia actual de abordar los problemas de sostenibilidad de la deuda a través de políticas de austeridad neoliberal reduce, en lugar de aumentar, los recursos económicos disponibles. Los recortes presupuestarios resultantes y la promoción de estrategias de privatización, junto con las Asociaciones Público Privadas (APP), en última instancia, ponen en peligro la capacidad de los servicios públicos para promover los derechos humanos y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluyendo los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

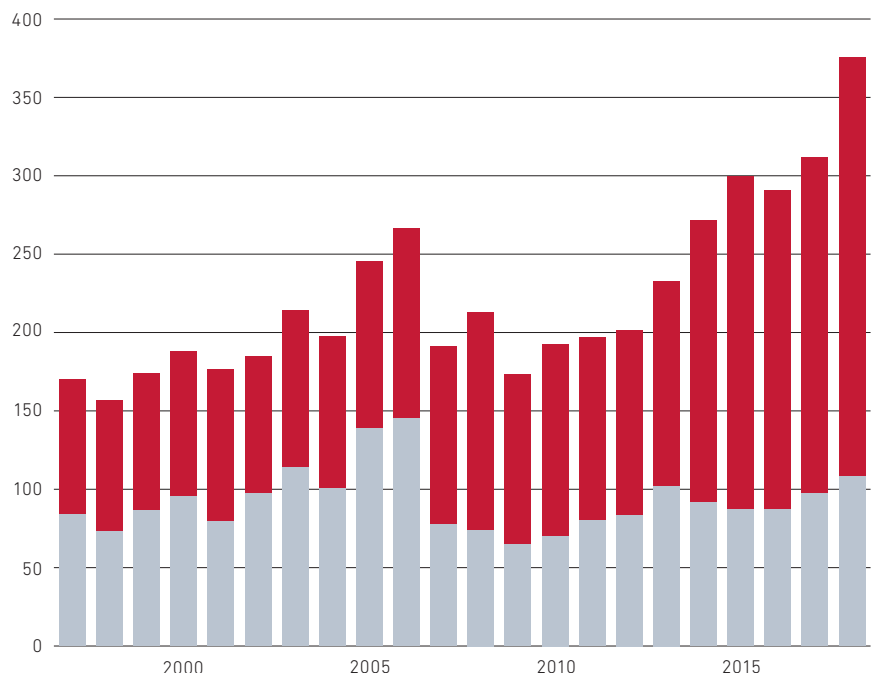
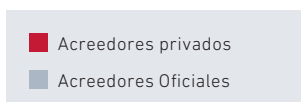
Este informe hace un cuidadoso análisis del impacto de las crisis de deuda en los servicios públicos y de cómo en los países empobrecidos, en particular, hay un impacto negativo sobre los derechos de las personas, especialmente en los derechos de las mujeres.

Cuando se consideran las desigualdades de género existentes, junto con las necesidades e intereses prácticos y estratégicos de las mujeres, en el diseño de los servicios públicos, estos pueden ayudar a abordar las barreras a las que se enfrentan las mujeres en una serie de sectores y situaciones. Pero cuando no se dispone de recursos para los servicios públicos, lograr la igualdad de género se vuelve extremadamente difícil.

Un panorama de deuda deteriorado

Desde 2011, la proporción de deuda bruta de los gobiernos en relación con el PIB ha crecido en todas las regiones del Sur global. La espiral de crecimiento en la deuda pública ha sido fomentada por diferentes factores: un boom de préstamos impulsado por las políticas monetarias introducidas en el norte global en respuesta a la crisis financiera de 2008; la emisión creciente de bonos soberanos por parte de países de renta baja y media; el creciente nivel de crédito disponible por parte de prestamistas bilaterales no tradicionales; y, especialmente desde 2014, la volatilidad de los precios de materias primas. Como consecuencia, el servicio de la deuda pública externa ha crecido en los países de renta baja y media, no tan sólo debido al incremento de las cantidades de endeudamiento, sino también debido al incremento de los costes de endeudarse.

Servicio de deuda pública externa (incluido el FMI) a acreedores oficiales y privados (USD miles de millones de hoy)



Fuente: Eurodad, en base a International Debt Statistics (Banco Mundial), diciembre de 2019

Este informe señala que:

- Entre 2010 y 2018, los pagos de la deuda externa como porcentaje de los ingresos del Estado crecieron un 83 por ciento en los países de ingreso bajo y medio, desde un promedio de 6,71 por ciento en 2010 a un promedio de 12,56 por ciento en 2018.
- En África Subsahariana, concretamente, la proporción de ingresos públicos destinados a pagos por servicios de deuda externa creció más del doble, de 4,56 por ciento en 2010 a 10,8 por ciento en 2018. Ese aumento amenaza con socavar los avances observados en la región tras el alivio de la deuda en el marco de las iniciativas para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) de finales de la década de 1990 y principios de la de 2000.
- Además, al menos 20 gobiernos del Sur global gastaron más del 20 por ciento de sus ingresos para atender las deudas externas en al menos uno de los últimos cinco años. En algunos casos, como en Angola, Djibouti, Jamaica, Líbano, Sri Lanka o Ucrania, más del 40 por ciento de los ingresos públicos se destinaron al servicio de la deuda pública externa en algún momento entre 2014 y 2018. Es preocupante que, en la mayoría de los casos, esto se deba a un aumento en los pagos de la deuda, en lugar de una disminución de los ingresos, y las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) no indican una reversión de esta tendencia en los próximos años.

Relación entre el servicio de la deuda pública externa y los ingresos públicos

	2014	2015	2016	2017	2018
Angola	14,34%	19,23%	40,42%	24,62%	31,78%
Chad	23,65%	6,46%	11,02%	10,65%	10,31%
Costa de Marfil	9,03%	6,86%	15,71%	23,97%	14,86%
Costa Rica	16,77%	15,10%	12,84%	13,86%	25,42%
Djibouti	7,60%	6,87%	9,16%	10,03%	63,34%
Gabón	7,80%	13,79%	14,71%	26,16%	23,06%
Gambia	25,74%	19,86%	19,37%	15,21%	17,89%
Ghana	10,33%	13,11%	19,79%	22,83%	26,92%
Jamaica	36,71%	33,34%	44,58%	29,28%	23,52%
Jordania	11,50%	20,19%	21,89%	14,19%	14,70%
Líbano	36,31%	40,85%	43,80%	41,23%	41,07%
Maldivas	17,69%	8,66%	8,18%	9,03%	20,80%
Mauritania	17,96%	16,90%	19,65%	23,00%	24,04%
Mongolia	6,41%	5,23%	7,21%	8,76%	22,58%
Montenegro	13,51%	28,99%	25,61%	15,03%	30,77%
RDP Lao	7,67%	8,58%	14,68%	19,01%	24,39%
República Dominicana	23,65%	32,91%	18,06%	13,61%	15,60%
Sri Lanka	44,45%	27,60%	22,11%	30,68%	37,45%
Túnez	13,70%	15,68%	18,18%	26,55%	22,65%
Ucrania	14,28%	43,20%	9,93%	13,93%	14,48%

Fuente: Eurodad en base a International Debt Statistics e Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial), diciembre de 2019

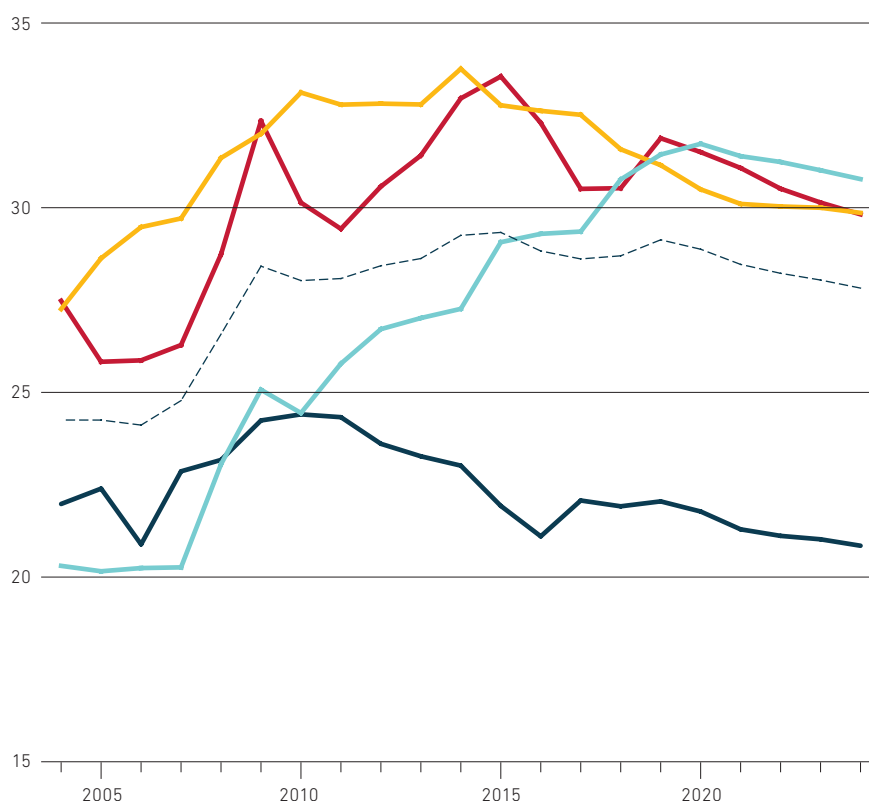
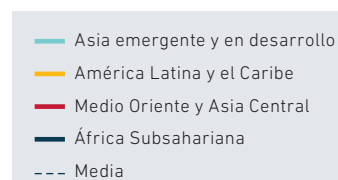
El impacto de las crisis de deuda en los servicios públicos y los derechos humanos

En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen el deber de promover el progreso social y mejores estándares de vida, también mediante la asignación de recursos suficientes para la prestación de servicios públicos. Sin embargo, en un contexto global en el que predomina un enfoque neoliberal, se están aplicando medidas de austeridad en nombre de la disciplina fiscal y el gasto público no relacionado con la deuda ha disminuido significativamente en los últimos años. Como resultado, cada vez se asignan menos recursos a los servicios públicos.

Este informe muestra como:

- Entre 2014 y 2018 los recursos gastados en servicios públicos disminuyeron en más de un 18 por ciento en América Latina y el Caribe y en un 15 por ciento en África Subsahariana. De cara al futuro, el FMI predice que esta tendencia continuará en todas las regiones.
- Según estas proyecciones, el gasto público en África Subsahariana alcanzará un mínimo histórico en 2024, con un 20,74 por ciento del PIB. En América Latina y el Caribe está previsto que el gasto público caiga de 33,76 por ciento en 2014 a 29,85 por ciento del PIB en 2024. En Medio Oriente Medio y Asia Central del 32,96 por ciento en 2014 a 29,82 por ciento del PIB en 2024. Mientras tanto, el FMI predice que los niveles de deuda seguirán aumentando.
- Esto ya está teniendo un impacto directo en servicios básicos como la educación o la salud. En al menos 21 países de ingreso bajo y medio, el gasto en educación pública como porcentaje del PIB disminuyó entre 2015 y 2017, mientras que el servicio de la deuda como porcentaje del PIB estaba aumentando. Del mismo modo, en los 39 países donde se dispone de datos, el gasto sanitario general per cápita del Estado disminuyó entre 2014 y 2016, mientras que el servicio de la deuda per cápita aumentó.

Gasto público (porcentaje del PIB). Evolución y proyecciones en las economías emergentes y en desarrollo



Fuente: Eurodad en base a la base datos del informe Perspectivas de la economía mundial – FMI (evolución de 2007 a 2018 y proyecciones a partir de 2009).

Servicio de la deuda pública externa como porcentaje del PIB y caídas del gasto público en educación como porcentaje del PIB 2015-2017 (variación porcentual del periodo) Países con una variación por encima del 10%

	Variación en el servicio de la deuda pública externa como porcentaje del PIB	Variación en el gasto público en educación como porcentaje del PIB
Azerbaiyán	166,94%	-15,95%
Burundi	27,41%	-25,25%
Ghana	65,15%	-19,79%
Níger	31,24%	-41,12%
Ruanda	14,56%	-14,55%
Senegal	25,63%	-11,76%
Timor-Leste	601,96%	-11,32%
Uzbekistán	78,18%	-11,15%
Vanuatu	19,24%	-15,40%

Fuente: Eurodad en base a International Debt Statistics e Indicadores de Desarrollo Mundial (Banco Mundial), diciembre de 2019

Servicio de deuda pública externa per cápita y gasto público sanitario general per cápita 2014-2016 (variación porcentual durante el periodo) – países con una variación por encima del 20%

	Variación en el servicio de la deuda pública externa per cápita	Variación en el gasto público sanitario general per cápita
Azerbaiyán	39,52%	-45,03%
Brasil	61,92%	-23,42%
Djibouti	111,40%	-29,44%
Jordania	50,63%	-25,03%
Kazajistán	75,89%	-27,30%
Kirguistán	37,06%	-34,60%
Lesotho	24,34%	-40,24%
México	32,75%	-25,16%
Nigeria	105,91%	-21,38%
República Centroafricana	27,26%	-28,07%
Zambia	145,13%	-34,23%

Recortes en Servicios Públicos y su impacto en mujeres y niñas

El impacto de las medidas de austeridad y, en particular, los recortes presupuestarios a los servicios públicos esenciales recaen más sobre las mujeres y las niñas. Son principalmente las mujeres las que soportarán la carga extra de las tareas de atención no remuneradas que los servicios públicos dejarán de prestar (o de la disminución tanto de la calidad como de la cobertura). Las mujeres se concentran más que los hombres en sectores de menores ingresos de la sociedad, por lo que las mujeres se ven más afectadas por los recortes en los programas de protección social y los subsidios alimentarios o energéticos, o, por ejemplo, por la eliminación de servicios vitales para las sobrevivientes de la violencia de género. Los toques salariales de los empleados públicos afectan directamente los ingresos de las mujeres y su seguridad económica, ya que el sector público tiende a ser una fuente importante de empleo para las mujeres.

Recortes en educación

Son especialmente preocupantes desde una perspectiva de género, ya que alrededor de un tercio de los países en el Sur Global no han alcanzado la paridad de género en la educación primaria, y las niñas afrontan mayores barreras para acceder a la escuela secundaria y niveles educativos más altos. La falta de infraestructura de educación primaria también incrementa el peso del trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres. Finalmente, los hijos e hijas de madres con educación – incluso madres con tan sólo escolarización primaria – tienen más posibilidades de sobrevivir que los hijos e hijas de madres que no han tenido acceso a la educación.

Recortes en salud

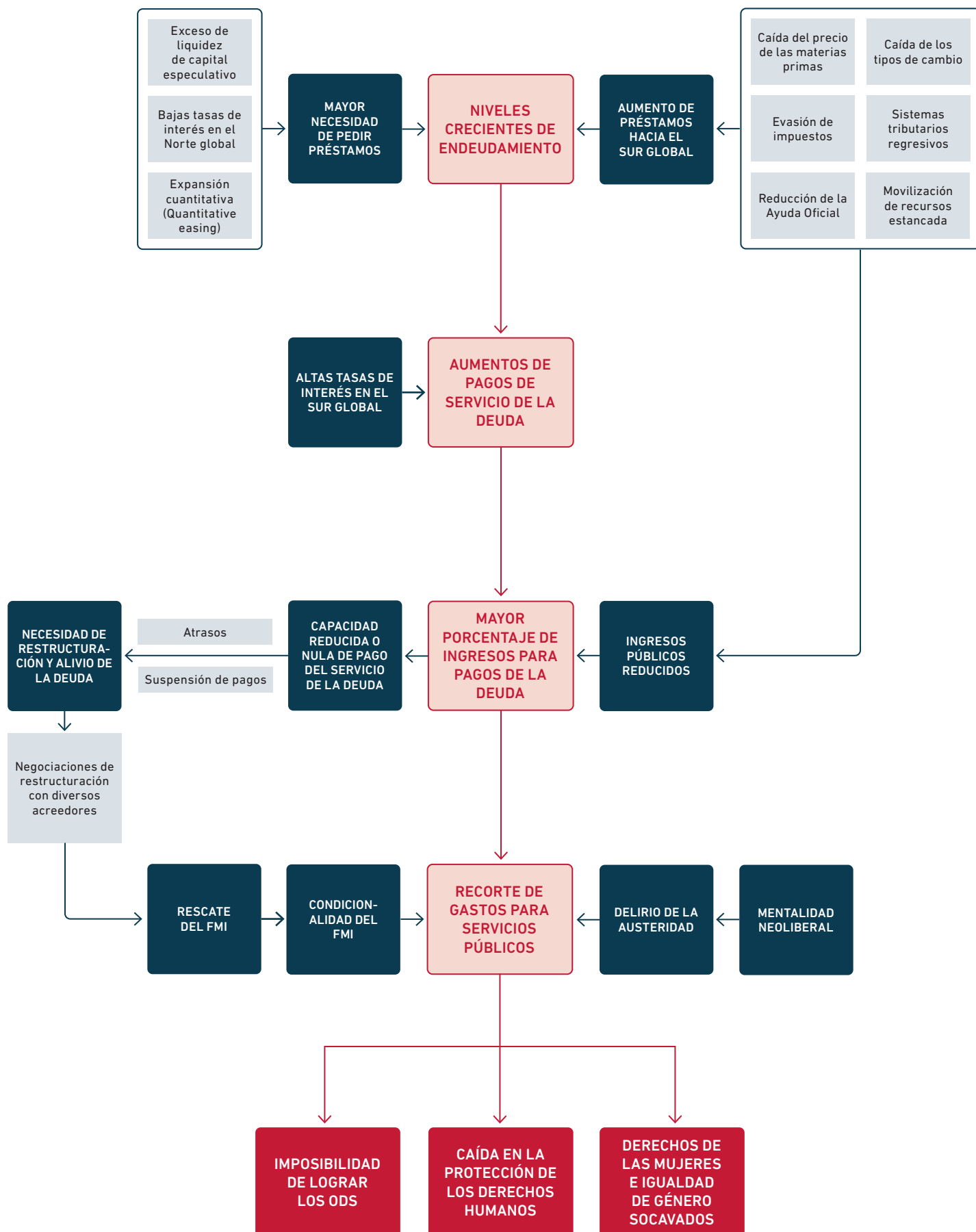
Tan solo la mitad de las mujeres de los países en desarrollo reciben el nivel recomendado de atención de salud maternal y reproductiva. Como resultado, el ratio de mortalidad materna – la proporción de mujeres que no sobreviven al parto en relación con aquellas que sí lo hacen – en países de renta baja y media es 14 veces superior que en los países de renta alta.

Servicios con perspectiva de género

Los servicios públicos pueden desafiar los roles de género y la división sexual del trabajo, por ejemplo, abordando la falta de cuidado infantil, atención médica y otros servicios para las personas con discapacidades, o de agua y energía gratuitas y accesibles. Esto ayuda a reducir la carga del trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres. Entre otros objetivos estratégicos, los servicios públicos con respuesta de género deben abordar la violencia doméstica y promover los derechos de las mujeres a la integridad corporal.

A los efectos de avanzar hacia servicios públicos y protección social con perspectiva de género se necesita un aumento sustancial del financiamiento público. Incluso el FMI reconoce que, para cumplir con los ODS, es necesaria una inversión sustancial en infraestructura, educación y atención sanitaria. Según la CNUCD, para alcanzar los objetivos relacionados con la infraestructura económica (es decir, energía, transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento) las necesidades de inversión ascienden a entre USD 1,6 y USD 2,5 billones al año, en el periodo 2015-2030, y la inversión anual adicional para cumplir con los ODS en materia de salud en los países de ingreso bajo y medio es de alrededor de USD 370 mil millones. Sin embargo, contrariamente a lo que se necesita, el gasto público está disminuyendo en muchos países del Sur global.

EL CAMINO DE LA DEUDA PARA DESCARRILAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS DERECHOS HUMANOS



Un nuevo enfoque para hacer frente a la deuda

Si queremos evitar otra “década perdida” para los derechos humanos y el desarrollo a medida que se desarrolla la nueva ola de crisis de deuda, es urgente que las IFI y los gobiernos adopten un nuevo enfoque para la prevención y resolución de crisis de deuda soberana. Uno que ponga a las personas en primer lugar y proteja sus derechos por encima los beneficios de los acreedores.

Los gobiernos deben cumplir con sus obligaciones en virtud del derecho internacional y adoptar enfoques proactivos para incorporar los derechos humanos y la igualdad de género en la formulación de políticas públicas, incluso mediante la integración de evaluaciones de impacto de los derechos humanos sensibles al género en la planificación de políticas y la gestión de deudas. Además, será fundamental la adopción de un enfoque más amplio para evaluar la sostenibilidad de la deuda, que integre los derechos humanos, junto con otras consideraciones sociales, de género, ambientales y de desarrollo, que fortalezca la prevención de crisis de la deuda y amortigüe los impactos del sobreendeudamiento sobre las poblaciones.

Cuando la crisis golpea y la reestructuración de la deuda se hace inevitable, los retrasos aumentan el costo económico y social de las reestructuraciones y prolongan el período de tiempo durante el cual los problemas de la deuda soberana afectan negativamente a los servicios públicos. Por otro lado, una reestructuración de la deuda más pronta, integral y eficiente podría dar lugar a resultados más justos y sostenibles.

Eurodad, otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) y críticos han puesto de relieve durante mucho tiempo la ausencia de un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda soberana para proporcionar este enfoque sistemático para la resolución de crisis. Este informe ilustra que, a medida que las perspectivas de la deuda se deterioran en todo el mundo, deben renovarse los esfuerzos internacionales para desarrollar y acordar ese mecanismo. Entretanto, los acreedores y las IFI deberían trabajar para promover reestructuraciones más oportunas y eficaces y dejar de promover una ortodoxia que se base en políticas y condiciones de préstamos perjudiciales, centradas en la austeridad.

En el contexto de una nueva ola de deuda mundial, la erosión del gasto en servicios públicos, a través de recortes directos y basados en la austeridad, y el aumento de los pagos de la deuda ya está poniendo en peligro rutas viables para alcanzar la agenda de desarrollo 2030, la Plataforma de Acción de Beijing sobre igualdad de género y los objetivos climáticos de París.

La urgencia es clara. Ahora es el momento de promulgar las reformas necesarias para un sistema internacional de resolución de deuda soberana que indiscutiblemente está fuera de servicio.

Recomendaciones

A fin de cumplir los compromisos de promoción de los derechos humanos, incluida la igualdad de género y los derechos de las mujeres, este informe recomienda que los gobiernos protejan los recursos necesarios para proporcionar servicios públicos de acceso universal, sensibles al género y de calidad. Específicamente, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales deberían aplicar las siguientes recomendaciones:

Respeto al derecho internacional sobre derechos humanos:

Los gobiernos deben integrar evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos (EIDH) sensibles al género e independientes en la planificación regular de las políticas fiscales y la gestión de la deuda. Las conclusiones de la EIDH deben guiar la toma de decisiones en relación con la reestructuración y el alivio de la deuda, como la revisión de las condiciones de pago, la necesidad y el tamaño de las posibles 'quitas', la distribución de las pérdidas entre diferentes acreedores, etc., así como en relación con la política fiscal posterior a la reestructuración de la deuda. Las operaciones de reestructuración o alivio no deben impulsar ni obligar a un país a establecer excepciones a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Respeto a la igualdad de género y a los compromisos en materia de derechos de las mujeres:

Los gobiernos deben cumplir sus compromisos sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres, como los incluidos en la Plataforma de Acción de Beijing (1995), incluyendo la revisión de las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo para incorporar la perspectiva de género. A este respecto, los mecanismos de financiación y las políticas de gestión de la deuda deben incorporar sistemáticamente evaluaciones de impacto de género. Además, los gobiernos y las IFI deben defender y promover servicios públicos sensibles y transformadores en materia de género que proporcionen acceso y cobertura universal, se financien públicamente, se provean, gestionen y gobiernen de manera transparente, participativa y con instancias de rendición de cuentas y sean proporcionados por trabajadores y trabajadoras del sector público que disfruten de un trabajo digno. En este sentido, debería cesar la promoción ideológicamente impulsada de las APP para financiar y prestar servicios públicos.

Poner fin a la condicionalidad de la austeridad: Las IFI deben poner fin a la condicionalidad perjudicial de la política económica, respetando la apropiación democrática de la formulación de políticas internas por parte de los países prestatarios. El FMI debería abstenerse especialmente de promover la austeridad como opción por defecto a través de la condicionalidad de los préstamos, especialmente en las operaciones de rescate, ya que traslada la carga del ajuste a los más vulnerables de la sociedad, particularmente, socavando la prestación de servicios públicos.

Revisar la sostenibilidad de la deuda: Los gobiernos del FMI y el Banco Mundial deben promover una revisión abierta de las Evaluaciones de Sostenibilidad de la Deuda (DSA), con la orientación de las Naciones Unidas y la participación de la sociedad civil, a fin de evolucionar hacia un concepto de sostenibilidad de la deuda más adecuado, que incluya los derechos humanos y otras consideraciones sociales, de género, ambientales y de desarrollo en su núcleo.

Reestructuración pronta y suficiente de la deuda: Los acreedores y las IFI deben facilitar las reestructuraciones de la deuda de manera pronta, eficiente y suficiente. En el caso de los préstamos del FMI, las reestructuraciones de deuda ex ante son de especial importancia para dejar de rescatar a los prestamistas imprudentes que han empujado a un país a deudas insostenibles y a menudo ilegítimas.

Mecanismo de reestructuración de la deuda: Los gobiernos y las organizaciones internacionales deben apoyar y trabajar para la creación de un mecanismo multilateral de reestructuración de la deuda soberana que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, garantice la primacía de los derechos humanos sobre el servicio de la deuda y un enfoque basado en normas para la resolución ordenada, justa, transparente y duradera de crisis de la deuda.

Movilización recursos domésticos (DRM, por su sigla en inglés):

Los gobiernos deberían ser capaces de aumentar la DRM, luchando eficazmente contra la evasión de impuestos y la competencia tributaria, así como construyendo y promoviendo sistemas tributarios progresivos suficientes y con perspectiva de género, que garanticen que los ricos y las empresas multinacionales paguen su cuota parte. En relación con esto, las IFI deben dejar de promover políticas fiscales regresivas, en particular el IVA.

Fondos para los servicios públicos: La comunidad internacional debe apoyar opciones de financiamiento público asequibles y responsables para la infraestructura y la prestación de servicios públicos con perspectiva de género y de calidad. Esto incluye préstamos concesionales de instituciones financieras públicas, pero también el cumplimiento del compromiso de los donantes de dedicar el 0,7 por ciento de los ingresos nacionales a la AOD, junto con compromisos adicionales para el financiamiento de la emergencia climática. La ayuda debe ser desligada, no condicional y transparente e ir en línea con los acuerdos internacionales sobre contratación pública. Seguir los principios básicos de la ayuda eficaz al desarrollo e introducir normas vinculantes sobre los préstamos y los préstamos responsables serían pasos clave para poner a disposición fondos para servicios públicos de calidad.

Acknowledgements

Un agradecimiento especial a Mark Perera y Bodo Ellmers, de Eurodad, por el apoyo y las contribuciones invaluable, así como a todos quienes aportaron sugerencias, material, correcciones y comentarios en las diferentes etapas de producción de este informe: Soren Ambrose (ActionAid International); Rodolfo Bejarano (Latindadd); Emma Burgisser (Bretton Woods Project); Tim Jones (Jubilee Debt Campaign UK); Kristina Rehbein (Erlassjahr); Jean Saldanha (Eurodad).

El informe general fue escrito por Iolanda Fresnillo (Eurodad).

Corrección: Vicky Anning, Julia Ravenscroft y Mary Stokes.

Traducción al español: Gustavo Alzugaray

Este documento informativo se ha elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea (en el marco del programa 'Development Education and Awareness-Raising (DEAR) en la Unión Europea) y Pan para el mundo. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Eurodad y de los autores del informe y no puede ser tomado, de ninguna manera, como un reflejo de las opiniones de los financiadores.



Brot
für die Welt

Contacto

Eurodad

Rue d'Edimbourg 18-26
1050 Bruselas, Belgica

+32 (0) 2 894 4640

assistant@eurodad.org

www.eurodad.org