



**INTERNACIONAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS**

La federación sindical internacional de trabajadorxs de servicios públicos



ESPAÑOL

4

La angustia y

la crisis de la deuda:

INFORME 4

**¿QUÉ SUCEDE CUANDO
APARECEN?**



LA DEUDA Y LXS TRABAJADORXS

INFORMES DE POLÍTICA PARA LOS SINDICATOS POR LA ISP

La angustia y

la crisis de la deuda:

¿QUÉ SUCEDE CUANDO APARECEN?

LA DEUDA CON

RESPECTO AL PIB:

NO HAY UN NÚMERO MÁGICO¹

2015 – UCRANIA:

DEUDA = 80% DEL PIB

SOLICITÓ UN RESCATE DEL FMI

2018 – PAKISTÁN:

DEUDA = 70% DEL PIB

SOLICITÓ UN RESCATE DEL FMI

2018 – EE.UU.:

DEUDA = 100% DEL PIB

NO SE HA PRODUCIDO NINGUNA CRISIS (TODAVÍA)

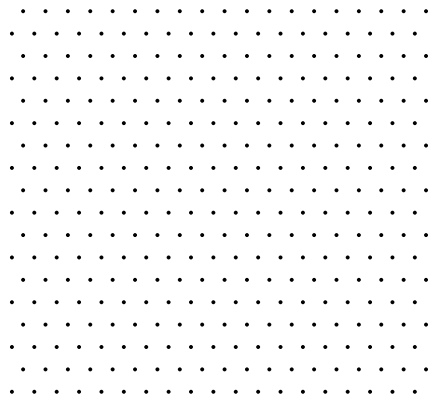
La angustia de la deuda surge cuando los niveles de endeudamiento de un país y otros factores internos y externos hacen que corra el riesgo de no poder cumplir sus obligaciones en materia de deuda. Esta situación puede ser el resultado de un desastre ecológico, de la subida de los tipos de interés en otros países, de la depreciación de la moneda, de cambios en los precios de las materias primas, etc.

La primera señal se manifiesta cuando un país ya no puede obtener un tipo de interés bajo por parte de los prestamistas, ya que los inversores empiezan a temer un posible impago.

Cuando esto ocurrió en [Islandia](#) en 2008 y en Grecia en 2010, ambos países se vieron abocados a la crisis. Ahora bien, ¿es inevitable esta situación?, ¿qué se puede hacer al respecto?

DE LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA A LA ANGUSTIA DE LA DEUDA

El hecho de encontrarse en una situación de angustia de la deuda –o en una crisis de la deuda– está



relacionado con la percepción que tienen los inversores mundiales sobre la sostenibilidad de la deuda. Como se ha mencionado en el Informe II de esta serie, no existe un nivel absoluto en el que la deuda se vuelva insostenible con respecto al PIB, sino que depende de una serie de variables, como las proyecciones de crecimiento futuro, la productividad y las condiciones del comercio exterior.

Aunque EE.UU. tenga la mayor ratio deuda/PIB, y esté en su nivel más alto desde 1946, no hay indicios de que se trate de un nivel de deuda insostenible.

Pakistán tiene actualmente poca capacidad para generar ingresos de exportación y una reserva escasa de divisas, por lo que el país es considerado frágil por los inversores, ya que presenta un alto riesgo de impago y tiene dificultades para atraer financiación externa a un precio razonable.

Estados Unidos, en cambio, se encuentra en una posición única porque el dólar estadounidense es la divisa de reserva internacional dominante: un estatus que un presidente francés (V. Giscard d'Estaing) calificó de "privilegio exorbitante".

Lo que esto significa es que:

- Las instituciones y los particulares de otros países (entre los que se incluyen gobiernos y bancos) que poseen divisas estadounidenses están esencialmente proporcionando a EE.UU. un préstamo sin intereses.
- EE.UU. puede recaudar capital más barato ya que siempre habrá grandes compras de Bonos del Tesoro de EE.UU. (valores) por parte de gobiernos, instituciones y empresas extranjeros.
- El riesgo de que el actual endeudamiento nacional dé lugar a una crisis en EE.UU. es escaso.

Es evidente que no todos los países son iguales.

A medida que disminuye la confianza del mercado en la sostenibilidad de la deuda de un país, los prestamistas empiezan a preocuparse y suelen exigir [rendimientos](#) más altos para compensar el riesgo (percibido). Cuanto más altos sean los rendimientos exigidos, más le costará al país refinanciar su [deuda soberana](#). Esto puede impedir que un país renueve su deuda y provocar una crisis y un impago.



Los flujos de salida –que a menudo se producen en forma de fugas repentinas de capital– son un indicio de la falta de confianza del mercado. Es el sentimiento del mercado –más que los indicadores económicos reales– lo que impulsa esta fuga de capitales.

Esto significa que los gobiernos están a merced de los temores (que por su propia naturaleza suelen acabar haciéndose realidad) de los mercados financieros mundiales. Además, los gobiernos extranjeros casi nunca son neutrales: al contrario, actúan para proteger a los inversores y a los bancos de sus países del riesgo de sufrir pérdidas, como fue el caso de la respuesta a la crisis de Grecia.

DAÑOS COLATERALES: PARA LA ECONOMÍA Y PARA LXS TRABAJADORXS

Cuando un país da señales de que tiene problemas de endeudamiento (por omisión de reembolso, por declarar una moratoria de su deuda o por solicitar el rescate del FMI o de otros), a menudo se produce un colapso económico.

La consiguiente caída del crecimiento puede anular años de crecimiento positivo. Este fue el caso de los países en desarrollo en la década de 1980 (como México, Brasil, Venezuela y Argentina³) y de Italia y Grecia desde la crisis financiera mundial⁴.

Esta situación puede dar lugar a una reducción del comercio, a una disminución de la inversión extranjera directa y a una ralentización del crecimiento de las empresas locales. La confianza en la economía nacional se ve gravemente socavada, lo que conlleva la pérdida de puestos de trabajo, la congelación de los salarios y perturbaciones económicas y sociales. Como se expone en el Informe III de esta serie, los sectores vulnerables de la economía serán probablemente los que se vean más afectados.

UN DOBLE REVÉS

Los gobiernos de los países deudores y acreedores, los inversores privados y las instituciones multilaterales deben implicarse para decidir cómo (y si) se va a reembolsar la deuda. La voz de lxs trabajadorxs es raramente escuchada en estas negociaciones, a pesar de que sean quienes soportan muchos de los costes reales del colapso económico. Esto no es algo nuevo, pero se ha vuelto cada vez más extremo⁵. No obstante, la pregunta que subyace a las negociaciones cuando aparecen la angustia o una crisis de la deuda es: ¿quién paga el coste de la reestructuración de la deuda?





Después de que las arriesgadas decisiones de inversión del Royal Bank of Scotland lo llevaron al borde de la quiebra, el contribuyente británico desembolsó más de 40.000 millones de libras para rescatar al banco.

En teoría, las consecuencias del riesgo de crédito deberían distribuirse entre las partes en función de los riesgos aceptados en el marco de la transacción. De este modo, además de los riesgos asumidos por el país deudor:

- Una parte del coste debe ser asumido por los accionistas de las instituciones financieras, ya sean bancos o fondos de cobertura.
- Algunos costes podrían ser asumidos por los contribuyentes de los países acreedores, ya que sus bancos registran pérdidas, menores beneficios y, por consiguiente, menores ingresos fiscales.

La dura realidad es que la carga de la deuda recae en gran medida en los trabajadores de los países deudores. El creciente poder de los mercados financieros y la mayor exposición a los inversores privados ha hecho que se recurra cada vez más a las acciones judiciales. Esto significa que los acreedores pueden demandar a los estados para obtener el reembolso de la deuda a través de los tribunales nacionales, generalmente en el país del acreedor.

En las décadas de 1980 y 1990, menos del 10% de los impagos fueron objeto de litigio, pero desde mediados de la década de 2000, el 50% de los impagos han dado lugar a acciones judiciales⁶.

Actualmente, algunos acreedores consideran que los litigios son una forma de obtener un enorme beneficio (depredador) derivado de la deuda. Y como los gobiernos temen los altos costes de los largos procesos judiciales, tratan de llegar antes a un acuerdo en lugar de esperar a que los tribunales dicten medidas punitivas⁷.

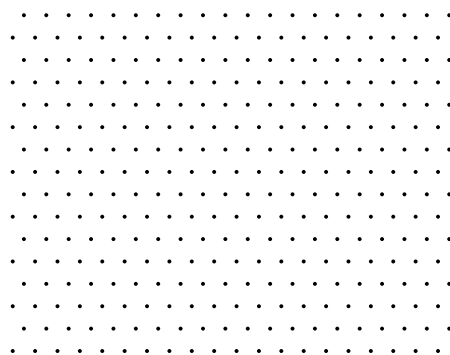
La falta de seguridad y justicia en el sistema mundial de renegociación de la deuda ha creado un nuevo actor en el mercado –los fondos buitres– que compran deuda en dificultades a bajo precio con la única intención de sacar provecho de la desafortunada situación manipulando las actuales normas defectuosas (véase el recuadro más abajo).

Desde el punto de vista de la sostenibilidad económica, hacer recaer el peso de la carga de la deuda soberana sobre el país deudor es como poner a una persona en la cárcel hasta que pague sus deudas. Es una medida punitiva que no beneficia a nadie.

Si un negocio se declara en quiebra, el inversor acepta un descuento en términos de reembolso del capital⁸. La legislación en materia de quiebra para las empresas y los particulares ha evolucionado de esta manera porque castigar a los deudores con la cárcel era contraproducente –un prisionero no puede pagar sus deudas–.

Los países en declive económico tampoco tienen la posibilidad de pagar sus deudas. Lxs trabajadorxs del país deudor sufren por partida doble, porque la economía está sumida en un crecimiento negativo y porque el gobierno trata de encontrar los medios para reembolsar la deuda cortando los servicios, las redes de seguridad y los puestos de trabajo. Esto es como poner a la familia del deudor en la cárcel, lo cual no es solamente inútil, sino también evidentemente injusto.

Los acreedores privados están explotando un sistema que les protege de los riesgos que tendrían que soportar en cualquier transacción normal.



¿QUÉ SON LOS FONDOS “BUITRE”?

Algunos financieros compran actualmente en el mercado secundario (con un descuento) deuda pública que ha incurrido en impago o corre el riesgo de incurrir en impago con la intención de presentar una demanda para obtener el reembolso total. Los “acreedores inflexibles” pueden impedir las renegociaciones de la deuda y empobrecer a los estados deudores. Los fondos de cobertura representan más de dos tercios de todos los litigios por la deuda soberana en las últimas dos décadas.

Puesto que no existe un marco internacional coherente para resolver las controversias sobre la deuda soberana, los países se enfrentan a verdaderos desafíos para luchar contra las medidas punitivas de estos fondos buitres, los cuales pueden tratar de impedir las renegociaciones de la deuda y castigar a los estados deudores.

Estos fondos suelen comprar la deuda después de que la mayoría de los acreedores iniciales hayan llegado a un acuerdo con el país en situación de impago. A continuación presentan una demanda por el valor nominal de los bonos, más los intereses, los atrasos y los costes del litigio. Uno de esos acreedores recibió un rendimiento del 392% sobre el valor nominal inicial del bono, lo cual le generó unos beneficios de hasta un 2.000%⁹.



Esta situación crea un riesgo moral, al animar a los acreedores a evitar que se llegue a un acuerdo o a una renegociación, puesto que saben que tendrán más poder y cosecharán unos beneficios más elevados si se mantienen “inflexibles”. Estos litigios amenazan la sostenibilidad de la deuda, la estabilidad financiera y ponen en peligro el desarrollo sostenible. También son injustos: la actividad crediticia imprudente es tan relevante para las crisis de la deuda soberana como el endeudamiento imprudente. Sin embargo, la carga tiende a recaer desproporcionadamente en el lado del deudor.

Por ejemplo, después de años de lucha con los acreedores tras una crisis importante, Argentina pagó a cuatro fondos buitres entre el 1% y el 2% de su PIB para evitar ser excluida de los mercados internacionales de capital.

Algunos países han adoptado actualmente legislación nacional para restringir la capacidad de los fondos buitres de sacar provecho de los países que se han beneficiado de iniciativas internacionales de alivio de la deuda. Entre ellos se encuentran la legislación belga contra los fondos buitres y la Ley de Alivio de la Deuda (Países en Desarrollo) de 2010 del Reino Unido.

Mientras tanto, en ausencia de una adopción universal de este tipo de leyes, los países siguen siendo vulnerables a los litigios en los tribunales extranjeros.

LOS SINDICATOS TOMAN MEDIDAS - ISLANDIA

Puede que Islandia sea una nación pequeña, pero la caída de su sector bancario en 2009 fue una de las más grandes en su género. Para una pequeña comunidad esta situación podría haber sido desastrosa. Sin embargo, Islandia se recuperó mucho antes y más fortalecida de lo que se esperaba.

La idea de la distribución justa y la cohesión social preconizada durante décadas por el movimiento sindical desempeñó un papel fundamental a la hora de guiar esta recuperación, declara Ögmundur Jónasson, ex líder de la Confederación de Empleados Estatales y Municipales de Islandia y ex miembro del Consejo Ejecutivo de la ISP. En el momento de la crisis, Jónasson era el ministro de salud de Islandia y tenía una perspectiva de primera línea sobre la crisis de la deuda del país.

Jónasson explica:

“Islandia, al igual que otros países nórdicos, había desarrollado un sistema de diálogo social tripartito en el que participaban las organizaciones de trabajadores, el estado y los municipios, y las asociaciones de empleadores. Esta tradición de diálogo se había visto ciertamente alterada por el avance del neoliberalismo, pero la tradición seguía ahí y, cuando se hizo evidente que Islandia estaba al borde de la quiebra, todos estos socios sabían que era necesario el diálogo y la cooperación”.

A medida que el sector bancario del país se derrumbaba, en gran parte como consecuencia de las inversiones irresponsables en los mercados monetarios internacionales, el FMI se fue implicando cada vez más desde un punto de vista político.

“El FMI tenía una mala reputación en los entornos sindicales. Como ministro de salud tuve varias reuniones con representantes del FMI que presionaban para que se recortaran los gastos públicos – pero no recuerdo que hubieran preguntado alguna vez en qué condiciones se encontraba el sistema de salud. Conseguimos negociar un compromiso, con la participación de los interlocutores sociales, según el cual se aumentaban los impuestos para las personas más acomodadas y se aliviaban para las que estaban menos remuneradas. De este modo se proporcionaron mayores ingresos al estado y a los municipios, y se redujo un poco la necesidad de efectuar recortes”.

Desde el principio se informó al FMI de que cualquier propuesta dura –privatizaciones, recortes generalizados y despidos, entre otras-- no sería tolerada en una sociedad en la que los sindicatos eran tenidos en cuenta. Este hecho fortaleció a su vez la posición negociadora del gobierno.

“El método de trabajo del FMI está en contradicción directa con el concepto de diálogo social. Ese método nos enseñó que nunca saldríamos de la crisis si no escuchábamos a las bases. A menudo he descrito la forma en que abordamos la crisis refiriéndome a un dicho muy conocido en Islandia: Cuando un barco está en peligro, golpeado por un mar agitado, todo el mundo debe empuñar los remos, juntos y al unísono. No obstante, existe, por supuesto, una condición previa: Debemos estar en el mismo barco”.

A pesar de las afirmaciones de que oponerse a la fórmula tradicional del FMI llevaría al país a una crisis más profunda, al aumentar los impuestos, dejar que los bancos quebraran y proteger el sector público, Islandia se recuperó más rápido de lo que se había predicho gracias, en gran parte, a la comprensión general de que la cohesión social y la participación eran necesarias para que Islandia saliera de la crisis. Estos son, sin duda alguna, los frutos a largo plazo de la lucha sindical.

DEJAR DE SEGUIR LA MISMA LÍNEA

Cuando un país se ve afectado por una crisis, los acreedores oficiales ejercen sobre él una presión considerable para que reduzca los gastos e imponga medidas de austeridad. Esta situación hace que las prioridades del gobierno se centren en la reestructuración de la deuda y en hacer frente a los problemas de liquidez a corto plazo y que no se atiendan las necesidades estratégicas del país a largo plazo.

Pero esto no tiene por qué ser así.

Por ejemplo, durante la crisis de Asia Oriental muchos países siguieron inicialmente al FMI, que recomendó la austeridad fiscal y subió los tipos de interés.

Esto tuvo un impacto negativo en los tres países más grandes de la región –Tailandia, Malasia y Corea del Sur– donde el PIB cayó un 12,5%.

Estos países decidieron dejar de seguir la línea del FMI y adoptaron una serie de medidas para estimular sus economías. En un período de tres a cinco años, Asia Oriental había recuperado en gran medida sus niveles de crecimiento anteriores a la crisis gracias a la combinación del aumento de los gastos por parte del gobierno, incentivos para la demanda interna, como los préstamos hipotecarios, y el uso de controles para frenar la fuga de capitales, así como la suscripción de acuerdos con prestamistas internacionales para refinar la deuda a corto plazo¹⁰.

Esto sugiere que cuando los países experimentan una crisis, un análisis y un desarrollo de políticas minuciosos (en lugar de un enfoque único para todos) pueden permitir a un país evitar lo peor. La condicionabilidad del FMI –según la cual los gobiernos tienen que aplicar políticas como la austeridad para recibir préstamos de rescate– ha tenido efectos desastrosos. Aunque estas políticas pueden ayudar a reducir la inflación y a equilibrar los presupuestos

a corto plazo, nunca han dado lugar a un crecimiento económico sostenido¹¹. Por otra parte, casi siempre agravan la desigualdad y debilitan el desarrollo económico a largo plazo.

A pesar de estar económicamente desacreditadas, estas condiciones siguen imponiéndose porque responden a los intereses de los acreedores de los principales bancos y de los países de altos ingresos que financian el FMI (y, por lo tanto, controlan los derechos de voto en la junta del FMI).

De hecho, los documentos filtrados del FMI muestran cómo los propios economistas del FMI comprobaron que, en el caso de Grecia, la austeridad empeoró la situación y consideraron que la medida obedecía a una motivación política.

Los documentos describen cómo “la reestructuración de la deuda habría sido preferible para Grecia, a pesar de no ser aceptable para los socios del euro. Retrasar la reestructuración de la deuda también brindó la oportunidad de que los acreedores privados redujeran los riesgos y transfirieran la deuda a manos oficiales”. La provisión de fondos por parte de acreedores oficiales para garantizar el reembolso de los préstamos a los bancos internacionales socava la diligencia debida y la responsabilidad del prestamista de esos bancos¹².

Por supuesto, es más fácil para las grandes economías en crecimiento como Corea del Sur hacer frente a la presión del FMI. Los países en desarrollo más pequeños suelen tener un espacio político y una influencia política mucho menores. Este hecho pone de relieve la necesidad urgente de que la comunidad internacional adopte un marco de reestructuración de la deuda más equilibrado (véase el Informe de política V).

¿QUÉ PUEDEN HACER

LXS TRABAJADORXS DURANTE

UNA CRISIS DE LA DEUDA?

Una de las mejores protecciones para lxs trabajadorxs durante una crisis de la deuda es haber puesto de relieve las causas de la crisis durante la acumulación de la deuda y haber alertado de ellas. Si bien la acumulación de la deuda se prolonga durante años, la crisis suele surgir rápidamente y, si los sindicatos no han participado en el debate público desde el principio, suelen quedar al margen cuando la crisis hace su aparición.

Cuando se produce una crisis de la deuda, los sindicatos y lxs trabajadorxs de las naciones **deudoras** deben mantenerse unidos para garantizar que:

1. El gobierno entienda que la socialización de las pérdidas bancarias entre lxs trabajadorxs no es aceptable.
2. Se realicen auditorías de la deuda y se evalúen antes de aplicar medidas de austeridad, de modo que el hecho de entender qué y quién causó la crisis fundamente la respuesta y que el gobierno no pueda convertir en chivos expiatorios a los sectores vulnerables de la sociedad.
3. Sobre la base de una auditoría, el riesgo de la deuda se distribuya de una manera más equitativa entre todas las partes.
4. El sector público y el régimen de prestaciones sigan protegiendo a los que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad durante la crisis.
5. Se establezcan medidas destinadas a garantizar que los recortes que no puedan ser evitados y que afecten a los servicios y a las condiciones

de lxs trabajadorxs y de empleo no sean permanentes y puedan restablecerse una vez que la economía se recupere.

Los sindicatos y lxs trabajadorxs de las naciones **acreedoras** también deben desempeñar su función de garantizar que el capitalismo financiero no sea el único ganador. Para ello, deben:

1. Explicar públicamente las razones del impago de la deuda (según las auditorías de la deuda) para que las historias falsas de despilfarro y abusos del sector público no se arraiguen en la población del país acreedor.
2. Poner de relieve el coste humano para lxs trabajadorxs del país acreedor, a pesar de no haber sido ellxs los creadores de esta situación, y dar a conocer la injusticia y la tragedia.
3. Destacar que la mejor manera de que los acreedores obtengan su dinero a medio plazo es que se adhieran al razonamiento económico de que la nación deudora debe poder crecer para servir y saldar su deuda.
4. Luchar por una legislación que prohíba los fondos buitres y los préstamos abusivos.

REFERENCIAS:

1. Strauss, D. (2018). IMF faces China dilemma as low-income nations seek help [El FMI se enfrenta al dilema de China mientras las naciones de bajos ingresos buscan ayuda], *Financial Times*, 22 de noviembre. [\[🔗\]](#)
2. FMI (2018). *Sovereign debt*, Chapter 7 Sovereign default [Deuda soberana, Capítulo 7 Impago soberano]. [\[🔗\]](#)
3. Fischer, S. (1989). Resolving the international debt crisis. Developing Country Debt and Economic Performance, NBER papers Volume 1: The International Financial System [La resolución de la crisis de la deuda internacional. La deuda y el rendimiento económico de los países en desarrollo, documentos del NBER, Volumen 1: El sistema financiero internacional] [\[🔗\]](#)
4. Reinhart, C. (2018). Italy's long hot summer [El largo y caluroso verano de Italia], Project Syndicate, 30 de mayo. <https://www.project-syndicate.org/commentary/italy-sovereign-debt-restructuring-by-carmen-reinhart-2018-05?> [\[🔗\]](#)
5. Véase Fischer (1989). *Ibídem.* [\[🔗\]](#)
6. Kiel institute (2018). Creditor Lawsuits Are Making Debt Crises More Difficult to Resolve. [Las demandas de los acreedores están haciendo que las crisis de la deuda sean más difíciles de resolver]. 11 de septiembre. <https://www.ifw-kiel.de/publications/media-information/2018/creditor-lawsuits-are-making-debt-crises-more-difficult-to-resolve/> [\[🔗\]](#)
7. Kiel institute 2018. *Ibídem.*
8. Stiglitz, J. (2013). We need a fair system of restructuring sovereign debt [Necesitamos un sistema justo para la reestructuración de la deuda soberana]. *The Guardian*. 4 de septiembre. <https://www.theguardian.com/business/2013/sep/04/we-need-fair-system-for-restructuring-sovereign-debt> [\[🔗\]](#)
9. Goldman, M. y Pustovit, G. (2018*). Public interests in Sovereign Litigation: An empirical analysis* [El interés público en las demandas soberanas: Un análisis empírico]. <https://ssrn.com/abstract=3122602>. [\[🔗\]](#)
10. *The Economist* (2002). The lost (half) decade [La (media) década perdida]. 4 de julio. Disponible en <https://www.economist.com/special-report/2002/07/04/the-lost-half-decade> y Kregel, J. (1999). East Asia is not Mexico: the difference between a balance of payments crisis and debt deflation [Asia Oriental no es México: la diferencia entre una crisis de la balanza de pagos y la deflación de la deuda] en *Tigers in Trouble*, editado por Jomo K S., Hong Kong University Press. [\[🔗\]](#)
11. MacEwan, A. (2002). Economic debacle in Argentina: The IMF strikes again [Debate económica en Argentina: El FMI ataca de nuevo]. *Foreign Policy in Focus*. 2 de enero. [\[🔗\]](#)
12. MacEwan, A. (2002). *Ibídem.*



Esta publicación fue elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es únicamente responsabilidad de Ciudadanía por la Justicia Financiera y la Internacional de Servicios Públicos y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

**INTERNACIONAL DE
SERVICIOS PÚBLICOS**

La federación sindical internacional de trabajadorxs de servicios públicos

45 AVENUE VOLTAIRE, BP 9
01211 FERNEY-VOLTAIRE CEDEX
FRANCIA

TEL: +33 4 50 40 64 64
E-MAIL: PSI@WORLD-PSI.ORG
WWW. PUBLICSERVICES.INTERNATIONAL

La Internacional de Servicios Públicos es una Federación Sindical Internacional que agrupa a más de 700 sindicatos que representan a 30 millones de trabajadorxs en 154 países.

Llevamos sus voces a las Naciones Unidas, la OIT, la OMS y otras organizaciones regionales y mundiales. Defendemos los derechos sindicales y laborales y luchamos por el acceso universal a servicios públicos de calidad.