

***"Soberanía Fiscal y
Función de los Donantes"***

***Estrategias de Reducción de la
Pobreza en Países Fuertemente
Endeudados
(HIPC)***

Santiago de Chile, Enero 2003

Blanca Moreno-Dodson
Banco Mundial

Esquema

- *Descripción*
 - La iniciativa HIPC y el marco de la ERP
 - Evolución y tendencias del nivel de ayuda oficial, la reducción de la deuda y otros flujos externos
- *Análisis:* el efecto sobre el nivel de recursos disponibles (cuantitativo) para la reducción de la deuda y la sostenibilidad fiscal, y el impacto (cualitativo) sobre el uso de los recursos externos
- *Perspectivas Futuras*

La Iniciativa HIPC (1996)

- 1996: HIPC-I: acción conjunta de acreedores multilaterales, bilaterales (club de Paris adopta los términos de Lyon: reducción de 80% del Valor Actual Neto) y comerciales para ayudar a 41 países fuertemente endeudados a salir del proceso de reprogramación y respetar sus obligaciones:
 - Sostenibilidad de la deuda (Breton Woods) : valor actual neto superior a 150% de las exportaciones
 - Exhaustividad en términos de acreedores: buscar compartir la carga de manera justa
 - Ayuda condicionada a una "trayectoria satisfactoria" y sostenida de los ajustes;
 - Adicionalidad
 - Países elegibles para la PRGF y los fondos concesionales IDA

La Iniciativa HIPC Reforzada (1999) y las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP)

- 1999: HIPC II: Coherente con otros esfuerzos (futuros) de los donantes y vinculada al desarrollo de la **Estrategia para Reducir la Pobreza** (ERP), que debe ser :
 - **impulsada por el país**, con el sector público dirigiendo el diálogo y una amplia participación de la sociedad civil y el sector privado;
 - **orientada hacia resultados**, que beneficien a los pobres;
 - **integral**, dada la naturaleza multidimensional de la pobreza;
 - **basada en prioridades** de manera que la ejecución sea factible, tanto en términos fiscales como institucionales;
 - **orientada** hacia la participación coordinada de socios bilaterales, multilaterales y no gubernamentales;
 - **basada en una perspectiva de largo plazo** para reducción de la pobreza.
- El club de Paris adopta los términos de Colonia: reducción de al menos 90% del Valor Actual Neto de la Deuda

Términos de Reducción de la Deuda no Oficial

- Toronto (1988): 33%
- Londres (1991): 50%
- Nápoles (1995): 67%
- Lyon (1996): 80% (HIPC-I)
- Colonia (1999): 90% (HIPC-II)

Elaboración de la ERP y Condicionalidad

Etapas de elaboración:

- Entender cómo se manifiesta la pobreza y cuales son sus determinantes
- Establecer prioridades de acciones públicas para aumentar el impacto sobre la reducción de la pobreza
- Seleccionar y monitorear indicadores de resultados

ERP (ínterim ERP o informe anual) como condición:

- Iniciativa HIPC: elegibilidad (acuerdo sobre programa de reformas y monto de la ayuda) y conclusión (ejecución del programa y desembolso)
- PRGF
- Préstamos concesionales de IDA y Estrategia de Asistencia (CAS)

Características de los Países HIPC (promedio 1998)

- Ahorro interno alrededor de 9% del PIB
- Brecha de ahorros (I-S) de 10% del PIB
- Servicio de la deuda de 5% del PIB
- ODA recibida de 14% del PIB

Acumulación de una deuda insostenible a pesar de:

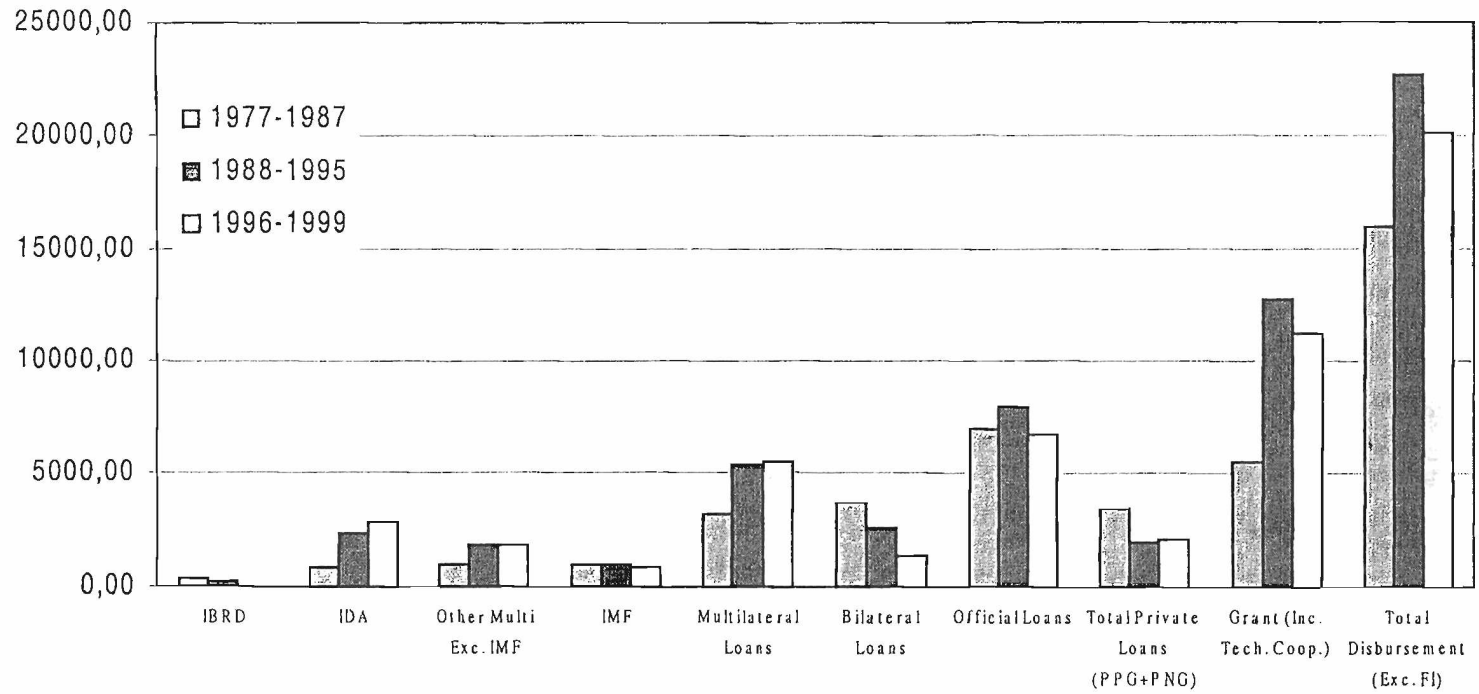
- Préstamos en términos favorables (interés, vencimiento, período de gracia)
- Porcentaje elevado de donaciones (y en aumento)

Transferencias Netas Recibidas por los Países HIPC (1990s)

- Promedio relativamente estable dentro de una gama de US\$ 16,5 a 18,5 billones anuales
- Predominantemente transferencias oficiales
- Cambios en distribución entre tipos de donantes/acreedores
 - Transferencias netas privadas se tornan (más y más) negativas
 - Mayor importancia de las subvenciones bilaterales
 - Las instituciones multilaterales se involucran más
 - Los últimos años (1996-1999) presencian un descenso notable de las transferencias netas debido al muy alto servicio de la deuda (pagada)

Annual Disbursement to HIPC by category of creditors

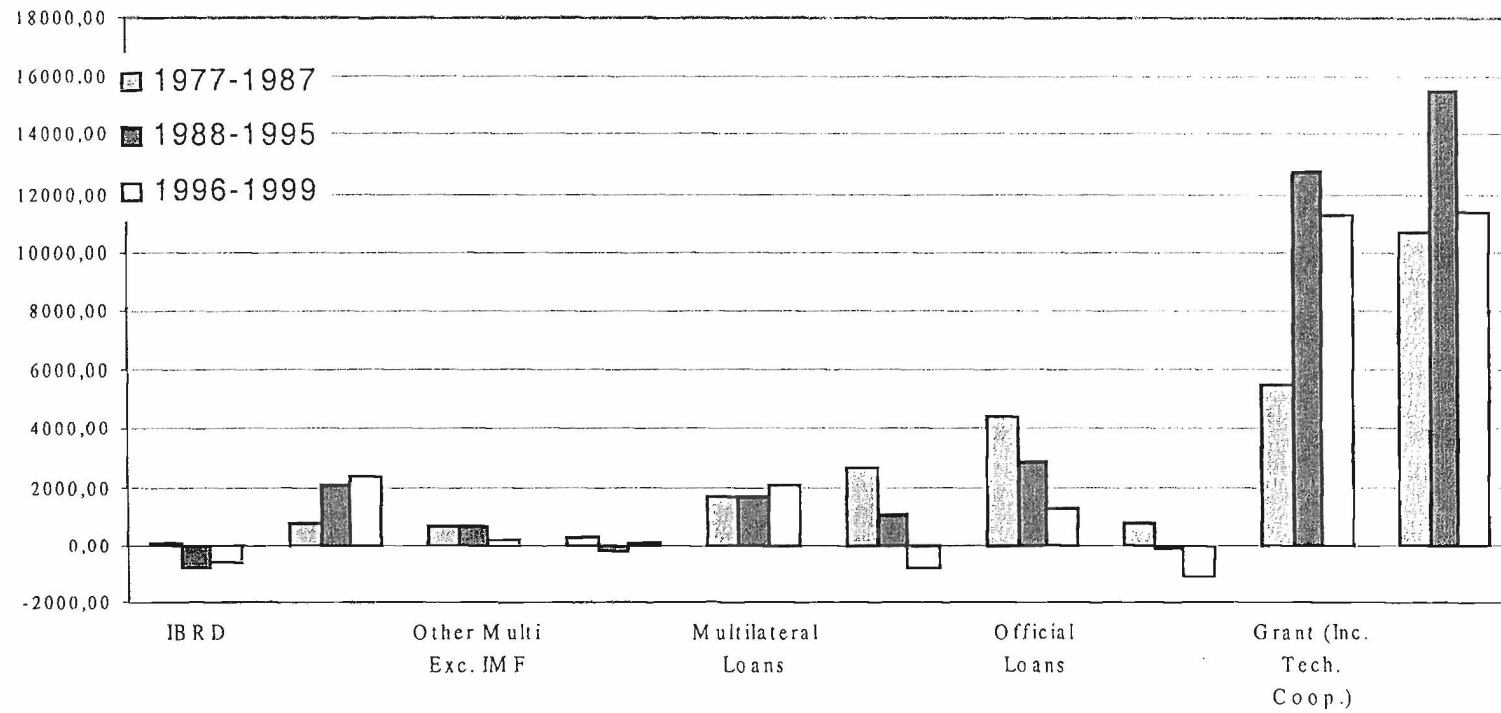
US\$, millions



Source: Global Development Finance 2001

Annual Net Transfers to HIPC by category of creditors

US \$, millions



Source: Global Development Finance, 2001

Reducción de la Deuda Antes y Después de HIPC

Antes (1987-1997)

Acción NO coordinada por los acreedores (multilaterales, bilaterales y comerciales), basada en le mercado

Resistencia de las instituciones multilaterales a aumentar las subvenciones

US\$ 72 billones en NPV

Después (2002)

Acción coordinada con el objetivo de un reparto mas justo de las cargas

US\$ 29 billones reducción de la deuda tradicional todavía no ejecutado

US\$ 61 billones en virtud de la HIPC ampliada

Impacto Esperado de la Iniciativa HIPC/ERP

- **Cuantitativo: recursos disponibles**
 - Reducción del stock de deuda: RD
 - Ahorros de flujo de caja: 'dividendo de reducción de deuda' : DRD
 - Intervenciones de los donantes: ¿hay adicionalidad?
 - Eliminación del sobreendeudamiento
 - Sostenibilidad de la deuda a largo plazo (en términos "fiscales" así como de "desarrollo")
- **Cualitativo: utilización de los recursos**
 - Efectividad de los recursos canalizados hacia el desarrollo humano
 - A través de la ERP: vincular la estrategia con cambios en la condicionalidad y estrategia de los donantes

Reducción de la Deuda (RD)

- Recursos adicionales: en Septiembre de 2002, la suma de \$25 billones se había asignado a los 26 países que habían alcanzado el “momento de la decisión” (US\$25 billones), de los cuales US\$7.5 billones se habían desembolsado para los 6 países que han alcanzado el “momento de la finalización” (en América Latina: Bolivia)
- Comparando con datos del 1998, se espera que el promedio del período 2001-03 (para 22 HIPC's) muestre una RD contractual de alrededor de US\$ 2.4 billones (2.6% del PIB y 15% de los ingresos fiscales)
- Bolivia: RD: 2% PIB y 8.3% de los ingresos fiscales

Ahorro de Flujos de Caja

Dividendo de Reducción de la Deuda (DRD)

- (22 HIPC's) DRD: 1.2% del PIB y 7% de ingresos fiscales.
Bolivia: DRD: 1.8% PIB y 7.6% ingresos fiscales (2001)
- Ahorros de flujo de caja: NPV de recursos que hubieran sido transferidos a los deudores (en ausencia del alivio de la deuda)

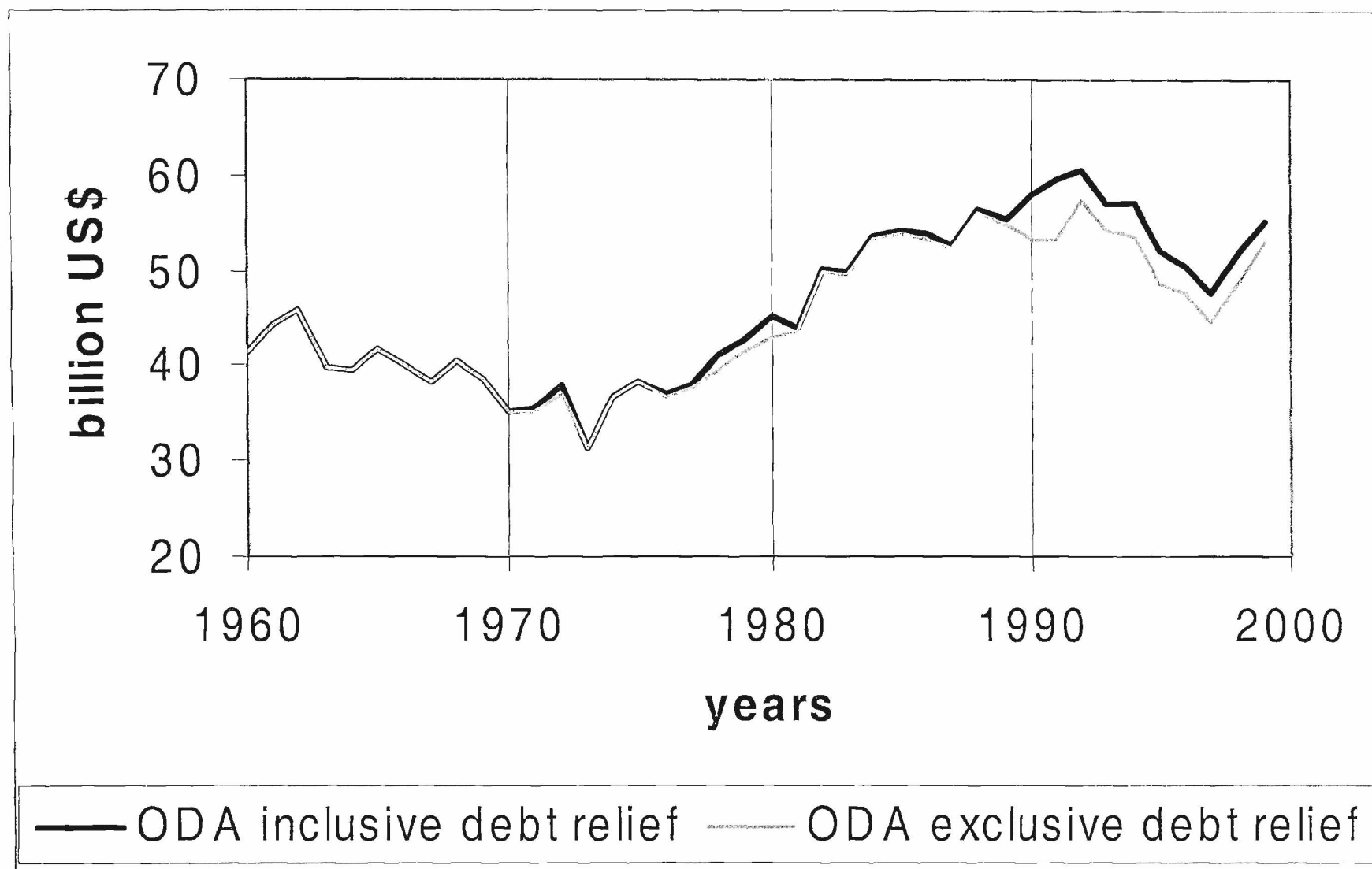
$$DRD = \sum_{t=0}^n \frac{S_t (1 - d)}{(1 + i)^t}$$

- DRD: dividendo de reducción de deuda;
 - S_t : servicio de deuda contractual en año T;
 - d : porcentaje de no pago futuro en ausencia de la operación del alivio de la deuda;
 - i : la tasa de descuento apropiada desde la perspectiva del país deudor.

¿Adicionalidad??

- Existe el riesgo de pasar de la ayuda convencional al alivio de la deuda: ¿"fungibilidad de los donantes"?
- La tendencia a la baja de la ODA en los 90s no fue influenciada por la corrección correspondiente a la reducción de la deuda: descenso de transferencias netas
- Sin embargo, la ODA bajó dos veces más rápido para HIPC que para los países menos desarrollados (LDCs) de manera general
- No obstante: las tendencias pasadas (antes de la Iniciativa HIPC) no son necesariamente fiables para el futuro de la ODA

**Diagrama 2: ODA de países DAC
(billones de US\$ - precios de 1998)**



Reducción de la Deuda Pendiente y Eliminación del Sobreendeudamiento

- Efectos negativos del sobreendeudamiento: previsiones futuras de tasas de impuestos más altas y una incertidumbre elevada deprimen la inversión (interna y externa) y los préstamos extranjeros de nuevos acreedores
- Mejoras directas: eliminación de distorsiones en las finanzas públicas (creación de moneda) y relajación de la brecha fiscal recurrente
- Mejoras indirectas: mayores incentivos para inversores y acreedores externos
 - Sin embargo, el 'éxito' del enfoque de la reducción de la deuda para países de medianos ingresos (Brady) puede no repetirse en los HIPC's (trabas más pesadas)

¿Sostenibilidad de la deuda?

Criterio HIPC

- En virtud de la HIPC ampliada: la deuda es sostenible si la proporción del NPV de la deuda con respecto a exportaciones es inferior a 150%
- Sin embargo, en países muy abiertos se considera que la proporción del NPV de la deuda con respecto a los ingresos fiscales totales debe ser inferior a 250%
- Condiciones para sostenibilidad de largo plazo según el criterio de la HIPC ampliada (22 HIPCs)
 - crecimiento de producción doble de 3% a 6%
 - crecimiento anual de exportaciones de 4% a 9%
 - componente de subvención de nuevos préstamos de 28% a 57%

¿Sostenibilidad de la deuda a largo plazo?

Criterio “Fiscal”

- Sostenibilidad significa una relación estable de la deuda externa estable (D) con respecto al PIB (Y):

$$\frac{D}{Y} = \frac{(b - m - l)}{(g_Y - i)}$$

- Donde:
 - I: interés sobre la deuda externa
 - B: relación del déficit principal (incluyendo ayuda al presupuesto) al PIB
 - L: relación de préstamos internos al PIB.
 - g. la tasa de crecimiento del PIB

¿Sostenibilidad de la deuda a largo plazo? Criterio “Humano”

- Sostenibilidad bajo el punto de vista del desarrollo humano: ¿qué recursos públicos se necesitan para cubrir las necesidades básicas del desarrollo humano?
- Los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (MDG) definidos en 1996 y suscritos por la OECD, UN, IMF, WTO y Banco Mundial, implican una revisión de las estrategias de ayuda:

Debe aumentarse la ayuda oficial tradicional o/y deben reforzarse los mecanismos de reducción de la deuda?

Como garantizar la efectividad de la ayuda?

Objetivos de Desarrollo Humano

- Los gastos sociales resultantes (comparando 1999 con 2002 para 22 HIPC's) son proyectados para aumentar en alrededor de US\$ 2.3 billones (1% del PIB y 6% de ingresos fiscales)
- Sin embargo, HIPC no fue creado para alcanzar los MDG
- Después del encuentro de Monterrey (2002) algunos donantes bilaterales desean continuar sus esfuerzos de RD para llegar a dicho objetivo (algunos HIPC necesitarían la anulación total de su deuda)
- El Banco Mundial recomienda continuar aumentando al ayuda siempre que se mejore su efectividad

Impacto Cualitativo de HIPC:
¿Cómo mejorar la efectividad de los recursos
canalizados hacia el desarrollo humano?

- Tres mecanismos básicos para canalizar el alivio de la deuda en el gasto para desarrollo humano
 - Fondos de pobreza institucionales
 - Fondos de pobreza 'virtuales': codificar presupuesto
 - Ejecución del Gasto en consistencia con la ERP y dentro de un mecanismo de planificación presupuestaria plurianual (MTEF)
- No obstante, las mayoría de los HIPCs carecen en la actualidad de un sistema de gestión del presupuesto apropiado para garantizar la consecución de los objetivos deseados (particularmente en sectores sociales)

Nuevas Perspectivas

- Aparte de los recursos, la ayuda trae conocimientos que pueden conducir a la mejora de políticas económicas y sociales
- La ayuda financiera no es suficiente (incluso contraproducente) cuando no existe el “ambiente” de política económica adecuado
- Invertir en reforzar las capacidades institucionales locales, mejorar el dialogo y crear consenso puede ser igual de importante que aumentar la cantidad de la ayuda
- Según la perspectiva del Banco Mundial, se requiere:
 - Mayor selectividad con respecto a los clientes y productos
 - Mayor participación de los beneficiarios
 - Propiedad de parte de los clientes y beneficiarios
 - Mejora de las capacidades institucionales locales

Nuevas Perspectivas: ERP y HIPC

- Condicionalidad ex-post
- Menos énfasis en proyecto y más en programas sectoriales (SWAPs) y/o apoyo presupuestario, respaldados por una estrategia integrada
- Mejora de la coordinación y el diálogo con (y entre) los donantes
- Aumento de la participación de los beneficiarios
- Fortalecimiento de la capacidades institucionales
- Aumento de la soberanía fiscal