

Posición de la sociedad civil sobre la revisión del Marco de Sostenibilidad de la Deuda del FMI y el Banco Mundial

Junio 2016

Este posicionamiento fue redactado y acordado entre:

Redes internacionales:

Foro y Red Africana sobre Deuda y Desarrollo (Afrodad)
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd)
Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad)

Organizaciones individuales:

11.11.11-Coalition of the Flemish North-South Movement (BELGIUM)
All We Can: Methodist Relief and Development (UK)
Both ENDS (NETHERLANDS)
Bretton Woods Project (UK)
Budget Advocacy Network (SIERRA LEONE)
CAFOD (UK)
Caritas Honduras (HONDURAS)
Centre national de coopération au développement (CNCD-11.11.11) (BELGIUM)
Centre of Concern (USA)
Centro de Iniciativas en Políticas Ambientales (NICARAGUA)
Centro de los Derechos del Campesino (NICARAGUA)
Coordinadora Civil (NICARAGUA)
Corporación de Investigación y Acción Social y Económica CIAS (COLOMBIA)
Debt Justice Norway (NORWAY)
Erlassjahr.de (GERMANY)
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FODSEH (HONDURAS)
Fundación Jubileo (BOLIVIA)
Fundación Red Nicaragüense de Comercio Comunitario (NICARAGUA)
Fundación SES (ARGENTINA)
Instituto Popular de Capacitación IPC (COLOMBIA)
Integrated Social Development Centre (ISODEC) (GHANA)
Jesuit Centre for Theological Reflection (ZAMBIA)
Jubilee Debt Campaign (UK)
Jubileo 2000 Red Ecuador (ECUADOR)
Kenya Debt Relief Network (Kendren) (KENYA)
Malawi Economic Justice Network (MALAWI)
Movimiento Tzuk Kim-Pop (GUATEMALA)
Mozambique Civil Society Budget Forum (FMO) (MOZAMBIQUE)
National Justice and Peace Network (UK)
Red de Organizaciones Sociales de Managua (NICARAGUA)
Tanzania Coalition on Debt and Development (TANZANIA)

Para mayor información o para firmar sírvase contactar a Tim Jones de Jubilee Debt Campaign,
tim@jubileedebt.org.uk

Antecedentes

El FMI y el Banco Mundial están realizando una revisión de su Marco de Sostenibilidad de la Deuda (MSD). Los análisis de sostenibilidad de deuda (ASDs) del MSD se realizan a todos los países que puedan y/o estén recibiendo fondos de carácter concesional del FMI (SCLP) o del Banco Mundial (AIF). Es decir, todos los países de bajo ingreso además de algunos países de ingreso medio bajo que recientemente han pasado a esta categoría (por ejemplo, Ghana) y algunos pequeños estados de ingreso medio (por ejemplo, Granada).

Los ASDs evalúan si los gobiernos tienen un riesgo de endeudamiento bajo, moderado o alto. El endeudamiento se define como la incapacidad de pagar sus deudas públicas externas.

Los ASDs son supuestamente usados por los acreedores para la concesión de préstamos:

- El Banco Mundial otorga préstamos a los países de riesgo bajo, una combinación de mitad préstamos y mitad subvenciones para los países de riesgo moderado, y subvenciones para aquellos países con alto riesgo o endeudamiento (aunque no siempre ha sido ese el caso). El Banco de Desarrollo Africano y el Banco de Desarrollo Asiático fueron creados con el mismo objetivo.
- El FMI usa el ASD como guía para determinar límites de financiamiento para países que aplican las condiciones económicas del FMI como parte de un programa de ajuste del FMI.
- Otros acreedores multilaterales también lo usan. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo usa los ASDs para evaluar el carácter concesionario de sus préstamos a los países en la región.
- Los gobiernos de la OCDE deben supuestamente usarlo como guía para su financiamiento. Por ejemplo, ellos no deberían otorgar préstamos de carácter no concesionario a países con riesgo moderado y alto de endeudamiento (a pesar que no queda claro si siempre mantienen este principio).
- No queda claro con qué frecuencia lo utilizan otros gobiernos prestamistas, como China.
- Los acreedores del sector privado no tienen normas, pero la calificación de riesgo se espera inflencie su otorgamiento de préstamos y la tasa de interés de estos, junto con otros análisis como aquellos realizados por las agencias de calificación privadas.

Introducción

Tanto prestatarios como acreedores son responsables de asegurar la sostenibilidad y uso apropiado de los préstamos. Los prestatarios deben conducir evaluaciones constantes de sostenibilidad de la deuda, junto con planes nacionales de desarrollo, transparentes y con rendición de cuentas. Todos los grandes préstamos públicos deben ser consistentes y estar actualizados con estas evaluaciones y planes. Para que los acreedores actúen responsablemente, se les debe orientar a través de los planes y evaluaciones correspondientes al país. De no existir un plan en un país específico, los acreedores deben ser capaces de cuestionar si es responsable por su parte otorgar el préstamo.

Los análisis de sostenibilidad de la deuda realizados externamente se deben realizar por entidades independientes y con un sistema de rendición de cuentas como las agencias de las Naciones Unidas. Las evaluaciones externas no deberían ser usadas como un medio para imponer condiciones de política económica en un país. Sin embargo, deben asegurar que los acreedores actúen responsablemente, lo que podría implicar restringir el préstamo donde este sea irresponsable.

Los análisis de sostenibilidad de la deuda deben ser usados para orientar si un gobierno tiene la necesidad de cancelación de deuda y ayudar al indicar el monto. Las evaluaciones para estos objetivos deben ser realizadas por una entidad independiente de acreedores y prestatarios, pero con rendición de cuentas, como una agencia de las Naciones Unidas.

Cambios al Marco de Sostenibilidad de la Deuda

Líneas abajo se encuentran detallados los cambios que consideramos deberían realizarse al Marco de Sostenibilidad de la Deuda y que deberían incluirse en la revisión:

Resumen

- 1) Independencia de los análisis**
- 2) Basarse en los Objetivos de Desarrollo Sostenible**
- 3) Ayudar a alentar la inversión útil y productiva**
- 4) Dejar de incluir criterios irrelevantes**
- 5) Simplificar aplicando el indicador Servicio de deuda /Ingresos públicos**
- 6) Incluir pasivos actualmente ocultos**
- 7) Incluir deudas internas pero mantener la distinción con deuda externa**
- 8) Llevar a cabo mayor trabajo sobre deuda externa privada**
- 9) Revisión de las pruebas de tensión (stress tests)**
- 10) Incluir a todos los países**
- 11) Independencia de los análisis**

Los análisis de sostenibilidad de la deuda externa se deben realizar por una entidad que sea democráticamente responsable, pero independiente de acreedores y deudores. El FMI y el Banco Mundial son importantes prestamistas, por ende tienen un conflicto de intereses. Por ejemplo, tienden a ser demasiado positivos sobre las perspectivas de deuda de los países que son sus grandes prestatarios y que han seguido sus políticas económicas. Por el contrario, el FMI y el Banco Mundial también tienen el incentivo de ser excesivamente negativos sobre las perspectivas de deuda de países que han ignorado su “recomendación”. El Banco Mundial y el FMI actualmente mantienen 30% de la deuda externa de los gobiernos cubiertos por el Marco de Sostenibilidad de la Deuda.¹

Por ende, los análisis deben ser implementados por una entidad u organismo independiente, pero con rendición de cuentas como una agencia de las Naciones Unidas.

2) Basarse en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La historia de los últimos 40 años muestra que los gobiernos tienden a continuar pagando sus deudas por un largo periodo de tiempo luego de una gran pérdida de recursos, lo que los lleva a un estancamiento económico y a un aumento de la pobreza a través de recortes al gasto social por pagar deudas. En vez de juzgar en base a la habilidad de pago, la sostenibilidad de las deudas se debe basar en una evaluación del pago de la deuda y si este pago está evitando el cumplimiento con las necesidades básicas. Las necesidades básicas han sido definidas por la comunidad internacional en los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el periodo del 2015 al 2030.

¹ Calculado de la base de datos de los indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

3) Ayudar a alentar la inversión útil y productiva

En la actualidad, los ASDs se basan en cifras de deudas generales. Esto significa que no se hace distinción entre países donde la inversión a través de la deuda puede demostrar ser productiva.

Es importante seguir usando cifras generales. Sin embargo, se puede plantear un caso en donde una inversión en particular puede demostrar antes y durante que va a mejorar la situación de deuda a través de los ingresos públicos que genera, con impactos positivos sobre la reducción de la pobreza y desigualdad, por lo que la deuda relacionada con ese proyecto, puede quedar “fuera” del marco de sostenibilidad de deuda.

Sin embargo, se debe cumplir con requerimientos para tales inversiones y así asegurar que genuinamente mejoren la situación de deuda y reduzcan la pobreza, incluyendo:

- Todos los documentos concernientes al proyecto deben darse a conocer públicamente antes de la firma del contrato para que puedan ser examinados por los medios, las organizaciones de la sociedad civil y otros medios involucrados
- El Parlamento Nacional del país debe haber examinado exhaustivamente y aprobado el proyecto.
- El proyecto debe ser evaluado independientemente antes, durante y después del Proyecto, y parte o toda la deuda puede ser cancelada si existen fallas por parte del acreedor.
- El proyecto es parte de un plan transparente de estrategia de deuda y un plan de desarrollo nacional.

4) Dejar de incluir criterios irrelevantes

El actual MSD busca abordar la calidad de préstamos y financiamiento a través del uso de las evaluaciones institucionales y de política por país del Banco Mundial (CPIA). Un alto puntaje de CPIA aumenta los niveles de umbrales a través de los cuales un país se mueve a una calificación de riesgo más alta. Sin embargo, la mayoría de los 16 criterios usados en las CPIA son irrelevantes para conocer el buen uso que se le dará a la deuda. Algunos de estos criterios presionan para aplicar políticas económicas, tales como:

- Liberalización del comercio
- Desregularización
- Impuesto del valor agregado (IVA) como la fuente principal de recaudación tributaria.

Por lo menos, la evaluación de gestión de la inversión pública debería ser usada en vez de CPIA.

5) El indicador servicio de deuda/ingreso público es el más importante

En la actualidad se evalúan cinco diferentes estadísticas de deuda para generar la clasificación de riesgo. Existe preocupación que esto haya contribuido a que los ASDs sean extremadamente complicados y sean usados cada vez menos por los gobiernos acreedores. Sin embargo, dado que ningún indicador puede capturar todos los riesgos de deuda, es necesario utilizar una variedad de indicadores. Los indicadores que capturan los costos reales cubren una mayor parte de los riesgos tanto del principal, como del interés y plazo de vencimiento, en comparación a aquéllos que miden el saldo.

La estadística más importante en un ASD es que porción de los ingresos públicos será destinado al pago de la deuda, tanto de la deuda externa e interna, de forma separada y combinada. Este costo real de la deuda es mucho más importante que el stock total de la deuda, incluso cuando la medición se realiza en

términos de Valor Presente Neto. La deuda externa comparada con las exportaciones es también importante porque muestra el ingreso de la balanza de pagos del cual debe salir el pago de la deuda.

La estadística clave que debería determinar los ASDs es saber cuánto del ingreso público se gasta en pagos de deudas, tanto externa como interna por separado, y combinadas. Este costo real de la deuda es mucho más importante que la deuda total aun cuando este se mida en términos de valor actual neto. Otra estadística secundaria para la deuda externa es el servicio de deuda externa comparado a las exportaciones que es también importante porque considera la balanza de pagos de dónde se deben de realizar los pagos de deuda externa.

La importancia de estas cifras implica que los ASDs siguen necesitando ser proyectados en varias décadas en el futuro para capturar el flujo en el tiempo.

6) Incluir pasivos actualmente ocultos

Los ASDs deben incluir todas las obligaciones futuras de un gobierno en la mayor medida posible. Una de las obligaciones no incluidas son los pagos que provienen de asociaciones público-privadas. Muchos esquemas de asociaciones público-privadas siguen el modelo diseñado en el Reino Unido, donde a las empresas privadas se les garantiza el pago sobre una proporción específica de tiempo en retorno por la construcción de infraestructura. Esto ha mantenido a estas deudas fuera de los libros contables y de las ASDs. En contraste, si la misma inversión se hubiera llevado a cabo a través de préstamos al gobierno, estarían incluidas en su totalidad.

Existe el riesgo que esto incentive a los gobiernos a realizar inversiones a través de asociaciones público-privadas, aunque estas sean mucho más costosas, como se ha dado el caso en el Reino Unido.

Algunas asociaciones público-privadas crean una clara obligación anual para los gobiernos en términos de pagos garantizados o ganancias que se perdieron. Esto podría fácilmente incluirse en el flujo de servicio de deuda y cifras de ingresos, como se argumentó líneas arriba, y debería ser el criterio principal.

Otras formas de asociaciones público-privadas crean pasivos contingentes, pagos que deben realizarse bajo ciertas circunstancias. Estos pagos deben de incluirse en los ASDs, por ejemplo a través de un modelo adicional de choque (shock) del pasivo que se debe pagar (en vez de) los otros modelajes de choque.

Otros pasivos contingentes deben ser incluidos, tales como el riesgo de tener que rescatar bancos nacionales.

7) Incluir la deuda interna, pero mantener una distinción con la deuda externa

La deuda interna empezó a incluirse en ASDs desde la última revisión, con las calificaciones de riesgo modificadas si es especialmente muy alta. Sin embargo, los análisis de sostenibilidad de deuda tienen que hacer más para considerar el impacto de la deuda interna, incluyendo ratios específicos para analizarla. Tanto la deuda interna como externa tienen que ser evaluadas porque ambas presentan un riesgo a la economía local. Sin embargo, es correcto mantener una distinción entre ellas, como se muestra a continuación:

- La deuda externa lleva flujos de recursos fuera del país. La deuda interna es el movimiento de recursos dentro de un país, de contribuyentes a prestamistas.

- El préstamo externo es más probable que sea volátil, en base a los cambios financieros en cualquier lugar en el mundo.
- Es más fácil que un gobierno regule su deuda interna durante una crisis financiera, pero más difícil que la incumpla debido al impacto financiero nacional.
- La deuda externa es más probable que sea en moneda extranjera, así que conlleva un riesgo de tipo de cambio (aunque esto no es su característica definitoria) pero una deuda interna puede tener una tasa de interés nominal más cara, dependiendo de la fortaleza del mercado local.
- Existen preocupaciones de que no toda la deuda interna sea realmente deuda interna, sino más bien una deuda en moneda local comprada por actores externos. Por ende, se debe dar mayor asistencia para asegurar que la deuda se haya definido apropiadamente como interna o externa.

8) Llevar a cabo mayor trabajo sobre deuda externa privada

Otro cambio reconocido durante la última revisión del MSD fue la inclusión de la deuda externa privada. Esta está siendo reportada en muchos países, sin embargo en otros países los niveles reportados son sospechosamente bajos. La revisión deberá resaltar la importancia de incluir la deuda externa por parte del sector privado en el monitoreo, y modificaciones de la clasificación de riesgo cuando exista deudas externas privadas muy riesgosas.

9) Revisar las pruebas de tensión o stress tests

Antes de la última revisión en el 2012, la investigación del FMI y el Banco Mundial indicaba que en solo 7 de los 60 casos, el nivel real de deuda al 2010 excedió el nivel proyectado por la prueba de tensión más extrema². El énfasis aquí parecía muy complaciente respecto a que el 12% de los casos tenían resultados peores que los de la prueba de tensión más extrema. Se debería realizar una revisión similar para ver si las pruebas de tensión del ASD continúan fallando al lidiar con cambios económicos negativos, y si se modelan apropiadamente cuando se produce más de un cambio negativo al mismo tiempo, como ser una caída de los precios de las materias primas al mismo tiempo que un incremento en el valor del dólar.

Por ejemplo, el ASD de Gana a Junio del 2013 mostraba, bajo la prueba de tensión más extrema, que el peor servicio de deuda pública externa que se alcanzaría en el 2015 sería de 10% de los ingresos. El ASD más reciente de diciembre 2015 indica que fue alcanzó un 38.4%.³

A su vez, el ASD de Zambia a mayo del 2012 indica con el choque más extremo, que el servicio de deuda externa pública en 2016 sería de 6% de las ganancias.⁴ El DSA de Junio del 2015 indica a la fecha que será de 10%.⁵

10) Incluir a todos los países

Una crisis de deuda puede surgir en cualquier país, sin importar cuál sea su nivel de ingresos. Además, la crisis financiera del 2007-08 mostró que las agencias de clasificaciones del sector privado pueden tener severas fallas. Por otro lado, los ASDs realizados en países de ingreso bajo proporcionan datos más

² FMI y Banco Mundial (2012). Revisando el Marco de Sostenibilidad de Deuda para países de bajos ingresos. FMI y Banco Mundial. 12/01/12.

³ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2015/dsacr15245.pdf>

⁴ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2012/dsacr12200.pdf>

⁵ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2015/dsacr15152.pdf>

transparentes, como servicios de deuda pública comparada con los ingresos, que el ASD menos extensivo es realizado para los países de ingresos altos y medios.

Las agencias de clasificación pueden tomar diferentes factores, pero se deben realizar ASDs completos para todos los países, en vez de solo hacerlo para países de ingreso bajo.