

Publicación N° 6

PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN LOS PAISES HIPC

Matthew Martin y Juan Carlos Aguilar Perales

Debt Relief International Ltd
2001

ISBN 1-903971-21-7

Versión original en inglés. ISBN 1-903971-08-X

© Copyright 2001 por Debt Relief International Ltd. Cualquier reimpresión, publicación, fotocopiado u otro uso de este trabajo debe ser con autorización de los titulares del copyright.

Publicado por

Debt Relief International Ltd

4th Floor, Lector Court, 151-153 Farringdon Road

London EC1R 3AF, Reino Unido

Tel.: 44 (0)20 – 7278 0022

Fax: 44 (0)20 – 7278 8622

Email: publications@dri.org.uk

Impreso en el Reino Unido por

In One Design Ltd, Londres

Prefacio

Esta serie de publicaciones ha sido elaborada para dar respuesta al número creciente de demandas de información expresadas a *Debt Relief International* (DRI) sobre las actividades del *Programa de Fortalecimiento de Capacidades* (PFC) *para los Países HIPC*, así como y sobre los aspectos técnicos del análisis y negociación de la deuda necesarios para desarrollar e implementar estrategias nacionales de deuda. El objetivo del PFC HIPC, financiado por cinco gobiernos europeos (Austria, Dinamarca, Suecia, Suiza y el Reino Unido) es desarrollar y fortalecer la capacidad de los gobiernos HIPC para desarrollar e implementar su propia estrategia nacional de alivio de la deuda y la política de nuevo endeudamiento consistente con la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo y sin tener que depender de la asistencia internacional. DRI es su organización ejecutora sin fines de lucro.

Esta serie nace de las experiencias que DRI ha obtenido a través del trabajo con 32 países HIPC y particularmente de la realización de talleres nacionales, regionales e internacionales sobre estrategia de deuda, negociaciones de deuda, previsión macroeconómica y reducción de la pobreza. La serie está dirigida principalmente a funcionarios senior o responsables de políticas en los países HIPC, aunque será útil también para los funcionarios de las organizaciones regionales de Africa, Asia y América Latina, ONGs y centros de formación académica en países en desarrollo y desarrollados.

El objetivo de la serie es presentar temas particulares de una forma concisa, accesible y práctica para el usos e implementación de los gobiernos HIPC. La serie debería hacer posible que los funcionarios senior y responsables de políticas se concentren en algunos de los aspectos clave relacionados con la sostenibilidad de la deuda en el largo plazo, previsión macroeconómica y reducción de la pobreza en los países HIPC. Cada publicación ha sido elaborada como unidades independientes.

Los puntos de vista expresados en las publicaciones son los de los autores y no necesariamente de los donantes del PFC HIPC.

Recibiremos con agrado cualquier comentario sobre esta publicación o sugerencias para incluir otros temas.

Alison Johnson
Editora

Yolande Eyoum
Administradora

INDICE

1.	Introducción y Contexto.....	1
2.	Metodología para la Evaluación de las Capacidades.....	2
2.1	Instituciones.....	2
2.2	Gestión básica de la Deuda: Desembolso, Registro, Pago.....	3
2.3	Renegociación de la Deuda.....	4
2.4	Política para el Nuevo Endeudamiento	5
2.5	Capacidad para Proyecciones Macro	6
2.6	Capacidad de Diseño e Implementación de una Política de Reducción de la Pobreza ...	6
2.7	Estrategia General de Deuda y Análisis de Sostenibilidad	7
2.8	Compromiso Político con la Deuda, Gestión Económica y Reducción de la Pobreza...8	
2.9	Evaluación general	8
3.	Evaluación de la Capacidad HIPC	9
3.1	Aspectos Institucionales.....	9
3.2	Gestión Básica de la Deuda	9
3.3	Renegociación de la Deuda.....	10
3.4	Nuevo Endeudamiento	10
3.5	Proyecciones Macroeconómicas	10
3.6	Reducción de la pobreza	11
3.7	Estrategia de Deuda y Análisis de Sostenibilidad	11
3.8	Compromiso Político con la Gestión de la Deuda y Reducción de la Pobreza.....	12
3.9	Evaluación General y Conclusiones	12

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

Debt Relief International (DRI) es la agencia ejecutora del Programa de Fortalecimiento de Capacidades de Análisis y Estrategia de los países HIPC, programa intergubernamental financiado por los gobiernos de Austria, Dinamarca, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Tiene el objetivo de fortalecer las capacidades de los gobiernos HIPC para que puedan realizar sus propios análisis de sostenibilidad de la deuda, diseñar sus propias estrategias de deuda, construir sus propios planes de reducción de la pobreza y jugar un rol central en el proceso tripartito de evaluación de la elegibilidad para la implementación del alivio bajo la Iniciativa HIPC.

Este programa comenzó en Julio de 1997 y es el único programa que proporciona fortalecimiento de capacidades en todas las áreas que cubre la Iniciativa HIPC. Como resultado, actualmente apoya a 31 países HIPC a través de seminarios de capacitación, fortalecimiento institucional y asesores de corta estadía para el desarrollo de capacidades. Su mandato ha sido renovado (y su financiamiento duplicado) hasta Diciembre del 2001, en función a una evaluación independiente altamente positiva.

Con base en su experiencia, DRI ha identificado las necesidades de fortalecimiento de capacidades de los gobiernos HIPC que van más allá de la gestión convencional de la deuda, puesto que los países necesitan reforzar sus capacidades para hacer previsiones macroeconómicas y para diseñar planes de acción de reducción de la pobreza con el objetivo de asegurar que su deuda sea económicamente sostenible en el largo plazo y que los ahorros del alivio de la deuda sean gastados de manera eficiente en la reducción de la pobreza.

Bajo este programa, DRI realiza "misiones de evaluación de demandas" durante las cuales evalúa la demanda de apoyo del país HIPC y acuerda con el gobierno HIPC las medidas que se adoptarán, en caso de ser necesario con asistencia externa, en las siguientes siete áreas, todas ellas esenciales para lograr un liderazgo nacional pleno en el proceso HIPC:

- estructuras institucionales y legales para la gestión de la deuda;
- registro de información de la deuda;
- renegociaciones de deuda (Club de París, bilateral no perteneciente a OECD, comercial, multilateral);
- política de nuevo endeudamiento (reglas, procedimientos, políticas, implementación);
- información macroeconómica y capacidad de predicción;
- diseño (principios, costo) e implementación de una política de reducción de la pobreza;
- habilidad para combinar todo lo anterior en un análisis computarizado de sostenibilidad de la deuda, estrategia de formulación e implementación a través de la negociación.

A partir de estas misiones, DRI realiza acciones periódicas (talleres, misiones de seguimiento) en las cuales el país recibe capacitación y asistencia para el fortalecimiento de capacidades en áreas específicas, y de esta manera puede evaluar el progreso del país en la implementación de las recomendaciones de las misiones iniciales.

DRI también evalúa dos veces al año el nivel de avance en el mejoramiento de la gestión de la deuda y de la reducción de la pobreza en cada país, y el compromiso político de autoridades del

país hacia el mejoramiento de la gestión de deuda y reducción de la pobreza. DRI informa sobre estas evaluaciones a sus donantes y las comparte con los gobiernos HIPC cuando es apropiado.

2. METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES

La metodología de evaluación es aquella que califica a cada país en una escala del 1 al 5 (donde 5 es el nivel más alto) en cada una de las siguientes áreas específicas:

2.1 Instituciones

La experiencia en muchos países muestra que no existe una estructura institucional superior para la gestión de deuda. En algunos países, ha sido posible centralizar en una oficina todas las funciones centrales de la gestión de deuda, pero en la mayoría de los países esta responsabilidad se dispersa en diferentes oficinas (por ejemplo, el monitoreo de la deuda del sector privado está en el Banco Central o la negociación del nuevo endeudamiento está en el Ministerio de Hacienda o de Planificación). El análisis de la sostenibilidad macroeconómica de la deuda, y la manera cómo utilizar los ahorros del servicio de deuda en la reducción de la pobreza requiere involucrar a más unidades.

Cualquiera sea la división del trabajo, una estructura institucional eficiente debe lograr cuatro criterios claves:

- Funciones claras y legalmente definidas para todas las oficinas, que abarquen todas las tareas técnicas, de ejecución y gestión y minimicen la duplicidad; que sean flexibles y prácticas (en vez de burocráticas) para adaptarse a nuevas circunstancias;
- Flujo de información oportuno y completo y máxima coordinación entre las oficinas. Esto hace que las estructuras de coordinación (comités inter-oficinas o grupos de trabajo) sean vitales tanto a nivel técnico como político. Los comités técnicos necesitan tener roles claramente definidos para cada miembro, reuniones periódicas, un secretario y un director para asegurar que se recomiende la acción necesaria a las autoridades;
- Niveles adecuados de personal para cumplir todas las funciones con motivación suficiente, descripciones y procedimientos de trabajo bien diseñados, y apoyados por un fortalecimiento continuo de capacidades con el propósito de superar los cambios del personal y mejorar la capacidad de acuerdo con las últimas tecnologías; y
- Buenas condiciones de trabajo incluyendo equipo, software y espacio en las oficinas.

Adicionalmente, en la eventualidad de una reorganización de las estructuras, es vital asegurar que se conserve la capacidad existente y el personal experimentado y que la transferencia de sus capacidades a algún otro lugar se realice a través de un plan integral de transferencia bien diseñado.

Por lo tanto, los cuatro factores que se toman en cuenta en las evaluaciones de DRI son:

1. ¿Están claras las responsabilidades y funciones de las varias oficinas, y están estas apoyadas por regulaciones o un instrumento legal?
2. ¿Existe un buen flujo de información entre las oficinas? Existen mecanismos de coordinación de gestión de la deuda en el nivel político y técnico, y funcionan bien?

3. ¿Son adecuados los niveles de personal, motivaciones, descripciones y procedimientos de trabajo en todas las funciones, y están en ejecución planes continuos y sistemáticos de fortalecimiento de capacidades?
4. ¿Cuentan con un adecuado equipamiento y otras condiciones de trabajo?

Si la respuesta a todas estas cuatro preguntas es no, el país debería recibir la calificación más baja de 1. Si la respuesta a las cuatro preguntas es si, debería recibir un 5.

2.2 Gestión básica de la Deuda: Desembolso, Registro, Pago

Con el propósito de asegurar una buena base para la formulación de la estrategia, los países deberían idealmente tener funciones razonables para la gestión básica de la deuda. Esto implica:

- Asegurar que todo el personal responsable conozca y haga el monitoreo de la efectividad y las condiciones de desembolso para los préstamos y donaciones, y sus tramos individuales, y que estén en uso los procedimientos de manera que sean cumplidos (y que se lleve a cabo los desembolsos) tan rápido como sea posible en el contexto de los procedimientos de los donantes y acreedores.
- Registrar todos los tipos de deuda (externa e interna; de corto, mediano y largo plazo, pública, garantizada y del sector privado), así como las donaciones y otros flujos financieros externos. El registro debería ser idealmente computarizado y esto generalmente se logra mejor a través de sistemas reconocidos internacionalmente como aquellos de UNCTAD o de la Secretaría de la Commonwealth, que son instalados en equipos apropiados (preferentemente en una red para varias oficinas) y que son apoyados con capacitación inicial intensiva y capacitación periódica de seguimiento para usuarios básicos y avanzados, mejoramientos de software y versiones de programas en lenguajes como el Oracle y Unix. Algunos países han utilizado exitosamente sistemas propios u hojas de cálculos, aunque éstos proporcionan menos flexibilidad analítica.
- Cualquiera sea el sistema que se utilice, los funcionarios necesitan estar en condiciones de producir todos los informes necesarios para revisiones rutinarias del portafolio, y para el análisis de la sostenibilidad de la deuda utilizando sistemas Debt-Pro o DSM+. Los países necesitan hacer el seguimiento de esto para validar/conciliar periódicamente información con los acreedores, y para realizar revisiones periódicas del portafolio o informes de gestión sobre los avances en los portafolios de deuda.
- Son igualmente esenciales para sanear la gestión de la deuda, la documentación bien organizada de todos los préstamos y acuerdos de reprogramación, desembolsos y estados de cuenta.
- El pago de la deuda dentro de lo programado es esencial para la buena percepción internacional sobre la gestión de deuda y para minimizar los pagos de penalidades. Como mínimo, los países necesitan evitar atrasos transitorios con el diseño de un plan de pago trimestral. Idealmente, deberían tener un plan de pago anual que se respete totalmente.

Por lo tanto, la calificación de DRI se basa en la capacidad para desembolsar, registrar, informar y pagar la deuda:

- 1 = no existe base de datos o sistema confiable de pago o desembolso. No existe documentación o informes sobre el portafolio de deuda;

- 2 = existe un sistema de hojas de cálculo sin capacidad analítica, se ha empezado a instalar el CS-DRMS/SIGADE, existe baja calidad de datos, frecuentes atrasos transitorios en los pagos, atrasos considerables en los desembolsos, documentación mínima y mal organizada. Existen informes ocasionales, ad hoc y básicos sobre algunos elementos del portafolio de deuda;
- 3 = existe hojas de cálculos validadas y algunas herramienta analíticas, CS-DRMS/SIGADE instalado/grabado pero no utilizado de manera efectiva (o sólo una versión antigua), calidad razonable de los datos, ocasionales atrasos transitorios en el pago, algunos atrasos en el desembolso, documentación adecuada. Ocasional análisis del portafolio detallado;
- 4 = utilización de la última versión del CS-DRMS/SIGADE en todas las funciones básicas de gestión de deuda, buena calidad de los datos, ningún atraso en los pagos debido a una planificación trimestral del avance, efectividad y desembolsos dentro de lo programado pero gestión ad hoc, documentación bien organizada pero no completa. Informes periódicos detallados sobre todos los aspectos del portafolio de la deuda pública externa;
- 5 = utilización de la última versión del CS-DRMS o SIGADE y conocimiento de todas las características relevantes, excelente calidad de datos, planificación anual total de todos los pagos, registro total de la efectividad y de las condiciones de desembolso y monitoreo y ejecución sistemática. Documentación bien organizada y completa. Informe sistemático y completo sobre todos los aspectos del portafolio del financiamiento externo e interno y sobre los pagos/desembolsos.

2.3 Renegociación de la Deuda

Más allá de la gestión básica de la deuda, los países HIPC han necesitado desarrollar por cuenta propia la capacidad de renegociación de su deuda y alcanzar el máximo alivio de deuda. Esto implica que las responsabilidades de renegociación con cada uno de los acreedores (multilaterales, bilaterales y comerciales) tienen que estar claramente definidas. Nuevamente, no es necesario centralizar esta función, pero es esencial minimizar la duplicidad y maximizar la coordinación a partir de lineamientos de política acordados entre todas las agencias involucradas.

Históricamente, muchos países HIPC han dependido de la asistencia técnica externa para conducir las negociaciones de deuda (por ejemplo, en la preparación de la documentación para el Club de París, en las operaciones de recompra de la deuda comercial o Fondos de Deuda Multilateral); con el tiempo, idealmente ellos prescindirán de esta asistencia. Cuatro componentes claves de esta dependencia conforman un dossier que contiene información sobre todas las negociaciones previas, el intercambio periódico de información con otros países sobre los resultados de sus negociaciones, canales eficientes para recibir toda la nueva información internacional (como las nuevas condiciones del alivio de la deuda, tasas internacionales de interés, etc.) y la capacitación de un amplio número de personal sobre estos aspectos. Finalmente, en el contexto de la Iniciativa HIPC, todos los países HIPC necesitan basar sus renegociaciones en la "estrategia de deuda" que asegurará la estabilidad macroeconómica de la deuda y que está diseñada por los técnicos nacionales antes que por los asesores externos.

Por lo tanto, la calificación de DRI adopta la siguiente jerarquía:

- 1 = totalmente dependiente de la Asistencia Técnica (AT) o con poca/nada de experiencia en renegociaciones, ninguna documentación sobre estrategia o capacitación;
- 2 = ampliamente dependiente de la AT, alguna capacidad independiente (como preparación de información, preparación reducida para el Club de París) aunque limitada a 1-2 individuos, sin documentación sistemática;

- 3 = normalmente se hace una preparación exitosa para el Club de París aunque en otros aspectos depende de la AT, documentación limitada a ayuda memorias sobre negociaciones, capacitación limitada;
- 4 = preparación prácticamente independiente y realización de todas las negociaciones; capacitación y documentación en ejecución, únicamente necesidad de mejoramiento en la información externa.
- 5 = negociando un máximo de alivio de deuda en base a una estrategia de sostenibilidad macroeconómica; documentación y entrenamiento bien organizados; solamente requiere actualizar información externa.

2.4 Política para el Nuevo Endeudamiento

Es esencial una buena administración de la política de endeudamiento para evitar la recurrencia de problemas de deuda en el mediano plazo. Esto implica asegurar que:

- Los nuevos préstamos y donaciones sean en lo posible concesionales. Para un típico país HIPC, el primer paso es reducir los préstamos no concesionales a niveles mínimos. Algunos han ido más allá, buscando cero préstamos no concesionales, condiciones comparables a AIF y/o dando preferencia a las donaciones. Esto se logra mejor a través del cálculo sistemático del componente de donación; utilizando tasas de descuento y vencimiento en monedas específicas.
- Los proyectos estén identificados, diseñados y evaluados de manera eficiente y coincidan con un financiamiento apropiado, y el monitoreo del proyecto (y desembolso) sea efectivo a través de un Marco Integrado de Gasto de Mediano Plazo (MTEF) vinculado a una estrategia de reducción de la pobreza (ver 2.6) que coordine los fondos de los donantes para apoyar las prioridades del gobierno;
- Los lineamiento del endeudamiento estén basados en el análisis de su sostenibilidad macroeconómica;
- Estén protegidos por la limitación de la aprobación y firma de los nuevos préstamos a una sola autoridad (idealmente el Ministro de Finanzas), quien también puede asegurar que los encargados de la gestión de deuda o los comités técnicos proporcionen análisis suficientes previos a la firma sobre los nuevos préstamos.

Por ello DRI basa su calificación en el siguiente rango:

- 1 = no existe política de nuevo endeudamiento o no se aplica la política, no existe un marco de gasto;
- 2 = límites mal definidos o muy vagos (o tolerancia excesiva hacia el endeudamiento no concesional) o no se aplican totalmente los límites, Programa de Inversión Pública de un año, firma centralizada con excepciones;
- 3 = límites basados en los niveles de concesionalidad del FMI están siendo aplicados, se calcula el componente de donación calculados, se preparará el programa de inversión pública a tres años, aprobación y firma de los préstamos totalmente centralizada;
- 4 = "primero las donaciones" o política de endeudamiento sólo para préstamos tipo AIF (adaptado ligeramente para los países HIPC con más alto nivel de ingresos) e implementación exitosa a través de renegociaciones, Marco Integrado de Gasto de Mediano Plazo en ejecución, aprobación y firma centralizada de préstamos;

- 5 = política de endeudamiento como en la calificación 4 pero basada tanto en un Análisis actualizado de la Sostenibilidad de la Deuda (ASD) como en la negociación necesaria y exitosa de nuevos lineamiento con prestatarios, Marco Integrado de Gasto de Mediano Plazo exitosamente implementado, firma centralizada.

2.5 Capacidad para Proyecciones Macro

Con el propósito de evaluar la sostenibilidad de la deuda de largo plazo, los países HIPC necesitan desarrollar proyecciones macroeconómicas para un periodo de hasta 20 años para diferentes sectores (balanza de pagos, presupuesto, sector real, sector financiero). Estos deberían ser reconciliados a través de un modelo para toda la economía. De manera ideal, los países tendrían que ajustar sus modelos a sus circunstancias nacionales, aunque también tendrían que entender totalmente los modelos genéricos como el RMSM del Banco Mundial o el Marco de Programación Financiera del FMI, y serían capaces de explicar y reconciliar cualquier diferencia en los supuestos. También simularían muchos escenarios diferentes, incluyendo la prueba de impacto de los shocks potenciales externos e internos. Como resultado, la coordinación entre las unidades macroeconómicas y de gestión de deuda (y entre las múltiples unidades macroeconómicas en algunos países) es esencial para una efectiva estrategia de deuda.

DRI evalúa la capacidad para realizar previsiones macroeconómicas de la siguiente manera:

- 1 = ninguna previsión más allá de las estimaciones del año actual, ningún modelo, ninguna coordinación entre oficinas macroeconómicas;
- 2 = previsiones para 12-18 meses y prácticamente ningún análisis de sensibilidad, entendimiento rudimentario de las herramientas de modelización de las Instituciones de Bretton Woods (IBW), coordinación ad hoc entre las oficinas macro;
- 3 = previsiones para 2-3 años a través de modelos rudimentarios y reducido análisis de sensibilidad, entendimiento razonable de las herramientas de modelización de las IBW, coordinación formal entre las oficinas macro aunque uso de modelos y supuestos diferentes;
- 4 = previsiones para 10 años generadas por modelos y algo de análisis de sensibilidad, funcionamiento total de las herramientas de modelización de las IBW, reconciliación permanente de los supuestos y técnicas de modelización por parte de diferentes oficinas;
- 5 = previsiones para 20 años generadas por un modelo ajustado al país y análisis total de sensibilidad, coordinación de todas las oficinas a partir de los supuestos y el modelo.

2.6 Capacidad de Diseño e Implementación de una Política de Reducción de la Pobreza

Con el propósito de diseñar e implementar la reducción de la pobreza, generalmente los países empiezan con un Evaluación de la Pobreza, sobre la cual puedan basar la estrategia de Reducción de la Pobreza (PRS) la cual marca los principios generales y las metas. Esto es normalmente seguido de un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza que identifica los costos asociados (DELP), el cual idealmente está centrado en el Marco Integral de Gasto de Mediano Plazo. Los gobiernos deberían ser evaluados según su capacidad para:

- Preparar estos documentos de manera independiente;
- Asegurar que ellos reflejen las prioridades nacionales y los objetivos internacionales como las Metas de Desarrollo Internacional;

- Hacer de la reducción de la pobreza el centro de toda la política macroeconómica;
- Consultar suficientemente a la sociedad civil durante la preparación del programa;
- Hacer de estos programas el centro de las discusiones de coordinación de los donantes; e
- Incorporar en los planes un componente de fortalecimiento de capacidades para ministerios de línea, oficinas especializadas y gobiernos locales para asegurar la implementación eficiente y transparente.

Los gobiernos más avanzados adaptarán los planes a los cambios en las circunstancias, monitoreando la contribución a la reducción de la pobreza del sector no gubernamental, y construyendo planes de 15 años para alcanzar o superar las Metas de Desarrollo Internacional (MDIs).

Las evaluaciones de DRI se basan en los siguientes elementos:

- 1 = inexistencia de una evaluación de pobreza o plan de reducción, proyectos de los donantes ad hoc;
- 2 = realización de una evaluación de pobreza y definición una estrategia amplia, coordinación básica de los proyectos de los donantes a través de estrategias del sector;
- 3 = existencia de un Plan de Erradicación de la Pobreza y un marco de presupuesto de mediano plazo acordado con la sociedad civil, proyectos de los donantes evaluados de acuerdo a los principios del plan de erradicación de la pobreza;
- 4 = existencia de una Estrategia de Reducción de la Pobreza que identifique los costos asociados, acordada e integrada al presupuesto de mediano plazo, coordinación total en el PRS de todos los proyectos de los donantes relacionados con la pobreza;
- 5 = existencia de un plan de acción contra la pobreza bien implementado durante varios años, evaluación total de las intervenciones no gubernamentales en la reducción de la pobreza, plan de largo plazo para alcanzar las MDIs.

2.7 Estrategia General de Deuda y Análisis de Sostenibilidad

Los escenarios del alivio de la deuda, nuevo endeudamiento, macroeconómicos y el gasto orientado a la pobreza necesitan ser combinados en una simulación computarizada de los resultados que evalúe la sostenibilidad macroeconómica de la deuda, las previsiones para el gasto adicional en la reducción de la pobreza, y las opciones óptimas de estrategia para la reducción de la pobreza y nuevo financiamiento. Un alto número de funcionarios de diferentes oficinas encargadas de la deuda, macroeconomía y reducción de la pobreza necesitan ser capacitados en conceptos de análisis de estrategia de deuda, ratios de sostenibilidad estática y dinámica, tasas efectivas de interés y simulaciones computarizadas.

Los países necesitan obtener una herramienta de análisis computarizado que calcule el valor presente utilizando tasas de descuento en moneda específica e información préstamo por préstamo; que estime y llene las brechas del financiamiento externo; que calcule los ratios vinculados a las exportaciones, el ingreso fiscal y el PIB; que incorpore la deuda externa del sector público y del privado; y que esté vinculado fácilmente a sistemas computarizados de registro de la deuda. Para asegurar la capacidad sostenible, los funcionarios capacitados necesitan conformar un equipo formal de estrategia nacional, que realice un análisis permanente de las descripciones de trabajo de los miembros de equipo.

Por ello, DRI basa su calificación en los siguientes componentes:

- 1 = ninguna experiencia en Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD/HIPC) o análisis computarizado, ningún equipo establecido;
- 2 = reportes basados en las misiones de ASD y conceptos HIPC;
- 3 = capacitación inicial en análisis ASD, Informe en borrador de la Estrategia de Deuda acabado por el propio país utilizando una herramienta computarizada apropiada;
- 4 = capacitación integral regional y nacional en ASD, llegando más allá del alcance del HIPC para incluir la deuda interna/privada, competencia total en el análisis computarizado;
- 5 = equipo totalmente en funcionamiento, prepara y mejora periódicamente un Análisis independiente de Estrategia de Deuda, adapta y adecua una herramienta computarizada a las necesidades nacionales.

2.8 Compromiso Político con la Deuda, Gestión Económica y Reducción de la Pobreza

El elemento crucial para una efectiva gestión macroeconómica y de deuda, y reducción de la pobreza, es el compromiso político. En el contexto de la Iniciativa HIPC, nuestra experiencia es esa. La mejor vía para que el compromiso se transforme de los principios a la acción, es que los funcionarios técnicos elaboren una Estrategia Nacional de Deuda, y luego que los líderes políticos aseguren un liderazgo nacional en la negociación y análisis en base a esa estrategia, y que alcancen una carga de deuda genuinamente sostenible. Una indicación temprana es, por lo tanto, el compromiso de las autoridades para minimizar la dependencia en el asesoramiento o asistencia externa, dando prioridad al desarrollo y mantenimiento de la capacidad del personal nacional. Las indicaciones posteriores son determinaciones para discutir las estrategias nacionales abiertamente dentro de la nación, y para implementar las estrategias en conjunción con la sociedad civil y la comunidad donante.

DRI califica los países según las siguientes bases:

- 1 = no existe discusiones a nivel político sobre gestión de la deuda o reducción de la pobreza;
- 2 = existe un compromiso inicial con la deuda nacional y gestión macroeconómica y la reducción de la pobreza, y autorización para una capacitación asociada al fortalecimiento de las capacidades;
- 3 = adopción por parte del gobierno de estrategias de deuda y reducción de la pobreza y discusiones con parlamentarios, sociedad civil y donantes;
- 4 = implementación parcial de las estrategias por parte del Gobierno;
- 5 = implementación total de las estrategias de deuda y reducción de la pobreza por parte del gobierno y apoyo de la sociedad civil y de la comunidad donante.

2.9 Evaluación general

Una vez que la calificación individual ha sido establecida en cada una de estas áreas, se calcula el promedio de las calificaciones en las ocho áreas con el propósito de calificar la capacidad general del país en la gestión de la deuda, la macroeconomía y reducción de la pobreza. Las calificaciones de los países HIPC y el progreso que hacen en cada área son el factor principal para determinar las prioridades en el programa de trabajo de DRI.

3. EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD HIPC

Con base en un resumen de 31 evaluaciones completas a países con los cuales DRI ha estado trabajando, es posible sacar las siguientes conclusiones generales (los detalles de las evaluaciones del país son confidenciales entre el país y DRI):

3.1 Aspectos Institucionales

El fortalecimiento institucional ha logrado avances considerables a fines de los 90s. Muchos países HIPC han incrementado los niveles del personal en las oficinas de gestión de deuda y en otras oficinas claves. Otras han mejorado la coordinación al establecer comités de estrategia de deuda técnicos o de autoridades (lo cual va más allá de las funciones tradicionales e incorpora la coordinación entre el análisis macroeconómico y la reducción de la pobreza). Algunos han establecido planes sistemáticos de desarrollo de capacidades para todos los aspectos relacionados con la Iniciativa HIPC (deuda, previsión macro y gestión de la reducción de la pobreza), o han emitido nuevas normas legales que eliminan la duplicidad de funciones. Muchos han mejorado su equipamiento y las condiciones de trabajo en las agencias gubernamentales.

Sin embargo, muchas oficinas encargadas de deuda siguen teniendo poco personal o insuficiente equipo, algunas no tienen estructuras coordinadoras de funcionamiento, varias sufren de una duplicidad crónica de las responsabilidades sin definiciones legales claras, y la mayoría no tiene planes sistemáticos de capacitación o de fortalecimiento de capacidades. Las calificaciones promedio han mejorado de 2.19 a 2.81, aunque sigue siendo una de las áreas más urgentes con necesidad de mejoramiento. Tres cuartas partes de los países analizados tienen una calificación de tres o menor.

3.2 Gestión Básica de la Deuda

Antes de la Iniciativa HIPC, la mayoría de los esfuerzos en la gestión básica de la deuda — registro, desembolso y pago — habían sido realizados por la asistencia técnica internacional. Es loable que los donantes hayan invertido recursos considerables para expandir la utilización de un sistema principal para el registro de la deuda y un sistema para la administración de los pagos (SIGADE y CS-DRMS). Antes y durante la Iniciativa HIPC, se lograron más avances en estos aspectos, con una calificación promedio que se movió de 2.48 a 3.06.

Sin embargo, un número considerable de países sigue estancado en la introducción de nuevos sistemas de registro, o no tiene la capacidad para producir fácilmente, y por sí solos, la información necesaria para el análisis de la sostenibilidad de la deuda o para los pagos necesarios. La utilización efectiva de los sistemas de registro por parte de muchos países sigue dependiendo de 1-2 personas claves, con capacitación o apoyo insuficiente para lenguajes de programación complejos como el Oracle y Unix.

La mayoría de los países no validan sistemáticamente la información con los acreedores. Como resultado, muchos siguen dependiendo de los acreedores para tener información sobre los vencimientos y pagos. Las dos instituciones de Bretton Woods han estado construyendo sus propias base de datos para el análisis de sostenibilidad de deuda para la Iniciativa HIPC. Finalmente, muchos países HIPC (especialmente en el Africa francófona) no están monitoreando el endeudamiento de las empresas públicas o el endeudamiento interno, y prácticamente ninguno tiene un buen monitoreo de la deuda del sector privado.

3.3 Renegociación de la Deuda

Esta es un área en la cual se ha concentrado, antes de la Iniciativa HIPC, los modestos recursos para el fortalecimiento de capacidades, dando por resultado una calificación promedio de 2.48. Aunque muchos países HIPC han desarrollado a través de la experiencia una capacidad independiente para preparar la información y la documentación básica para el Club de París, un número alarmante sigue dependiendo de la asistencia técnica externa. La Iniciativa HIPC ha ofrecido un incentivo mayor a los países para que aumenten su conocimiento sobre el Club de París y otras negociaciones de la deuda bilateral y sobre las prácticas de acreedores multilaterales, porque su capacidad para negociar puede influir fundamentalmente la programación de su alivio de deuda.

Hasta ahora muchos no tienen documentación sistemática sobre las negociaciones de deuda, no intercambian información con los países vecinos, no recolectan la información última (en parte porque no está disponible en un lenguaje conveniente), y no tienen un personal capacitado para asegurar que el conocimiento se difunda más allá de 1-2 funcionarios claves. Pocos basan sus negociaciones en el análisis de la sostenibilidad macroeconómica de su deuda. Como resultado, aunque ha habido un mejoramiento considerable en las capacidades HIPC respecto a estos aspectos (ahora con un promedio de 3.23), queda mucho por hacer.

3.4 Nuevo Endeudamiento

Cuando empezamos las evaluaciones, los países HIPC ya estaban haciendo esfuerzos para controlar el nuevo endeudamiento con un promedio de 2.52. Actualmente, la mayoría de los países HIPC tienen lineamientos rudimentarios para el nuevo endeudamiento (sólo concesional) y han centralizado las aprobaciones y firmas del nuevo endeudamiento.

Sin embargo, algunos siguen sin calcular los elementos de donación de manera sistemática o correcta. Otros siguen contraviniendo estos lineamientos en proyectos claves, permitiendo que los ministerios de línea o empresas públicas se presten de manera directa, o acepten créditos mixtos en los cuales los elementos concesionales no encajan dentro de los lineamientos. Sólo algunos han ido más allá de estos lineamientos en una búsqueda sistemática del financiamiento concesional más apropiado para cada proyecto, o hacia un proceso dirigido por el país HIPC de diseño de proyectos y coordinación de los donantes que asegure que sólo se financian los proyectos prioritarios diseñados por el país HIPC.

Dada las presiones de los acreedores sobre muchos países HIPC para que acepten préstamos no concesionales después de sus puntos de culminación, es una alta prioridad el fortalecimiento de las capacidades en estas áreas (y los cambios en las prácticas de los acreedores y donantes para asegurar que ellos no ofrezcan préstamos no concesionales y que financien proyectos diseñados por los países HIPC), si es que los países HIPC quieren evitar caer nuevamente en la falta de sostenibilidad de la deuda debido al endeudamiento excesivo. Esta ha sido una de las áreas que ha logrado menos progresos durante el periodo HIPC, alcanzando sólo 3.0.

3.5 Proyecciones Macroeconómicas

Al empezar el HIPC, ésta era una de las áreas con más baja capacidad, con una calificación de sólo 2.29, y con una mayoría de países haciendo sólo previsiones de 12-18 meses (y muchos ninguna predicción más allá del año vigente), teniendo sólo un conocimiento rudimentario de los modelos de Bretton Woods, sin realizar ningún análisis de sensibilidad, y sin poseer ningún modelo económico ajustado a la interpretación de sus propias economías.

Esta área también ha logrado avances considerables en los últimos dos años, alcanzando una calificación de 3.0. Muchos países han extendido sus previsiones a 10-20 años, han desarrollado su comprensión de los modelos de IBW, y han realizado análisis de sensibilidad a través de múltiples escenarios, aunque particularmente siguen necesitando documentar los supuestos utilizados para apoyar las predicciones, ampliar la capacitación en estos aspectos dentro de las unidades macro, integrar las previsiones macroeconómicas ad hoc en los modelos que se ajustan a las circunstancias de los países, y asegurar que todas las oficinas utilicen el mismo modelo.

3.6 Reducción de la pobreza

Una de las necesidades pendientes más grandes para el fortalecimiento de las capacidades es la reducción de la pobreza. Antes de la Iniciativa HIPC había una calificación de 2.42 y ha mejorado a 3.03. Antes de la Iniciativa HIPC la mayoría de los países tuvieron evaluaciones de pobreza pero pocos diseñaron estrategias de erradicación de la pobreza y muy pocos costearon planes de acción contra la pobreza, menos aún marcos de presupuesto de mediano plazo focalizados en la pobreza. Prácticamente ningún país era suficientemente proactivo en la coordinación del apoyo de los donantes alrededor de las prioridades nacionales.

Aunque han habido algunos progresos bajo HIPC, estos han sido lamentablemente lentos, y casi todos los países HIPC siguen teniendo relativamente poca capacidad para diseñar e implementar totalmente programas de reducción de la pobreza con una identificación de costos completa (muchos siguen teniendo relativamente una base de datos pobre sobre los indicadores de pobreza). Ninguno ha implementado un plan integral para varios años, ni ha evaluado de manera integral las intervenciones no gubernamentales ni ha generado un plan de largo plazo para alcanzar los Objetivos Internacionales de Desarrollo.

Debido a los vínculos más fuertes entre el alivio de deuda HIPC y la reducción de la pobreza en la Iniciativa HIPC Reforzada, existe la urgente necesidad de fortalecer el desarrollo de capacidades en esta área (antes que las IBWs propongan sus propios programas para los países HIPC) de manera que la reducción de la pobreza sea diseñada por los propios países HIPC. La mayoría de los países HIPC seguían teniendo calificaciones de 3 o 4 a mediados del 2000.

3.7 Estrategia de Deuda y Análisis de Sostenibilidad

A comienzos de este periodo, prácticamente ningún país HIPC tenía conocimiento de los conceptos o de los cálculos de la Iniciativa HIPC o del análisis computarizado de sostenibilidad de la deuda. No tenían suficiente capacidad para diseñar escenarios de alivio de la deuda, nuevo endeudamiento, escenarios macroeconómicos o de gasto social, menos aún para combinarlos en un análisis de sostenibilidad de la deuda. Por ello, la calificación promedio era de 1.32.

Esta ha sido el área que ha tenido un progreso más drástico, elevando la calificación promedio a 3.06. Casi todos los países HIPC cubiertos por el programa de DRI tienen ahora un buen entendimiento de los conceptos de sostenibilidad de la deuda. La vasta mayoría ha recibido capacitación básica en análisis computarizado de sostenibilidad de la deuda, y está capacitado para diseñar escenarios para la reducción de la deuda, nuevo endeudamiento, previsiones macroeconómicas y gasto social. Los más avanzados han formado equipos de análisis de estrategia de deuda que incorporan al análisis la deuda interna y del sector privado. Sin embargo, se necesita hacer más, particularmente en la ampliación de la capacidad a través de una capacitación más amplia de funcionarios, y en la apertura del análisis más allá de los marcos estrechos de los ASDs que se preparan para la Iniciativa HIPC, que permitan incorporar la deuda interna y la del sector privado.

3.8 Compromiso Político con la Gestión de la Deuda y Reducción de la Pobreza

El compromiso político para mejorar la gestión de la deuda y reducción de la pobreza mejoró considerablemente a fines de los 90s. Esto en parte debido al nuevo incentivo para un alivio adicional de deuda que también refleja el mayor involucramiento del gobierno HIPC y de la sociedad civil en las decisiones sobre su alivio de la deuda y los esfuerzos de reducción de la pobreza (comparado a los procedimientos anteriores a HIPC). Por ello, las autoridades están dando mayor atención para reforzar la gestión nacional de la deuda y la reducción de la pobreza.

En promedio, el compromiso político con la gestión de la deuda y reducción de la pobreza ha mejorado de 3.03 a 3.45. La mayoría de los países califican ahora con 3 o más y han empezado planes integrales de desarrollo de capacidades y han aprobado estrategias nacionales de deuda y reducción de la pobreza, aunque pocos las han implementado exitosamente en consulta plena con la sociedad civil y los donantes.

3.9 Evaluación General y Conclusiones

En general, la Iniciativa HIPC y los esfuerzos asociados de DRI y otros proveedores de asistencia han producido un **mejoramiento considerable** en la capacidad de gestión de deuda y reducción de la pobreza en los países HIPC durante los últimos tres años. De acuerdo con nuestra escala de calificación, la capacidad HIPC ha mejorado de 2.34 a 3.08.

Sin embargo, **el panorama varía ampliamente de un país a otro**, con una capacidad que va de 1.38 a 4.13, y mejoramientos desde casi cero hasta niveles asombrosos. Esto enfatiza la necesidad de que el fortalecimiento de las capacidades se ajuste a las necesidades de cada país. Obviamente, la capacidad en los países que aún no se han embarcado en sus procesos HIPC o no han sido cubiertos por el PFC es mucho menor que la de esta muestra. Esto resalta la necesidad de que la comunidad internacional continúe apoyando el fortalecimiento de capacidades en todas estas áreas.

Respecto a las **áreas funcionales claves**, el registro de la deuda, negociaciones y nuevo endeudamiento son áreas en las cuales se había logrado mayor progreso antes del HIPC, aunque queda mucho por hacer. Esto es particularmente cierto en la política de nuevo endeudamiento donde el progreso ha sido el más lento y ahora se ubica por debajo del registro de la deuda y de las negociaciones puesto que éstas fueron realizadas paralelamente con estas funciones antes del HIPC. En contraste, las previsiones macroeconómicas han mostrado un avance desde 1996 hasta el punto donde la capacidad promedio en este tema está ahora al mismo nivel que la del registro de la deuda.

Las caídas críticas se ubican en el fortalecimiento institucional y planificación e implementación de la reducción de la pobreza. De los 31 países HIPC totalmente evaluados, 7 tienen una gran necesidad de desarrollo de capacidades para el fortalecimiento institucional y 7 para la reducción de la pobreza, y cerca de 9 en cada una de las otras áreas técnicas. 7 tienen necesidad absoluta de un fortalecimiento integral de las capacidades en todas las áreas, mientras que tres tienen relativamente poca necesidad de asistencia intensiva; otros tienen un panorama mixto.

En suma, aún después de cuatro años de fortalecimiento intensivo de capacidades por parte de varios programas, y de la implementación de la Iniciativa HIPC, prácticamente ningún país ha alcanzado el nivel deseado (calificación de 5) en cualquiera de las áreas técnicas. Sin embargo, el compromiso político hacia el mejoramiento de la gestión macroeconómica y de la deuda y

reducción de la pobreza es muy alto en la mayoría de los países - tal vez reflejando los grandes beneficios financieros esperados del HIPC.

La comunidad internacional necesita responder este alto compromiso político de fortalecimiento nacional de capacidades, proporcionando asistencia orientada a desarrollar genuinamente la capacidad en los países HIPC (en vez de hacerlos dependientes de la asistencia técnica externa). Esto puede ser alcanzado sólo con la adopción verdadera de métodos dirigidos por la demanda (tales como la evaluación participativa descrita antes) que les permita definir sus propias prioridades y métodos. Un segundo elemento clave es la descentralización de la implementación del fortalecimiento de capacidades a las instituciones regionales que pertenecen y son dirigidas por los propios países HIPC, lo que ha sido prioridad de DRI durante los últimos años.

Al difundir una metodología definida en conjunción con los países HIPC, este documento busca asegurar que se refleje totalmente las prioridades del país HIPC en el fortalecimiento de capacidades bajo la Iniciativa HIPC Reforzada, y que la comunidad internacional proporcione este apoyo a través de una división eficiente del trabajo de acuerdo con la ventaja comparativa institucional.

PUBLICACIONES DE DEBT RELIEF INTERNATIONAL

Todas las publicaciones están también disponibles en inglés, francés y portugués.

1. Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Análisis y Estrategia de Deuda de los HIPC
2. Implementando la Iniciativa HIPC Reforzada: Aspectos Claves para los Gobiernos HIPC
3. El Club de París
4. Panorama del Canje de Deuda
5. Aspectos Claves para el Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda Interna
6. Prioridades para el Desarrollo de Capacidades en los Países HIPC

Se pueden obtener estas publicaciones por medio de:

Debt Relief International
4th Floor, Lector Court, 151-153 Farringdon Road, London EC1R 3AF, Reino Unido.
Teléfono: 44 (0)20 – 7278 0022
Facsimil: 44 (0)20 – 7278 8622
publications@dri.org.uk

