

## INICIATIVA HIPC

### I.- CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA INICIATIVA HIPC

La iniciativa para países pobres altamente endeudados (HIPC por sus iniciales en inglés<sup>1</sup>) fue propuesta conjuntamente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en septiembre de 1996, con el propósito de encontrar una solución definitiva al excesivo endeudamiento externo de este grupo de países. Se espera lograr la solución de este problema en un tiempo razonable, utilizando un enfoque global, integrado y coordinado de reducción de la carga de la deuda externa a niveles que la hagan sostenible. Se considera que la deuda externa de un país es sostenible si el país en cuestión es capaz de honrar el servicio de su deuda sin recurrir a reprogramaciones o acumulación de mora, y sin comprometer su crecimiento económico.

Esta iniciativa fue diseñada para países pobres que confrontan problemas, en el cumplimiento de sus obligaciones externas, sobre todo por factores exógenos. Además, esos países deben demostrar excelente desempeño en el cumplimiento de programas de Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF) del FMI y de la Asociación Internacional de Fomento (IDA) del BM.

Cumplidos esos dos requisitos, los países potencialmente elegibles deben pasar por dos etapas. En la primera, con una duración de tres años, los países candidatos deben adoptar programas de ajuste y reformas estructurales respaldados por el FMI y el BM, y beneficiarse con una reprogramación de los flujos de pagos a los acreedores del Club de París de acuerdo con los términos de Nápoles; es decir, de 67% de reducción de deuda en Valor Presente Neto (VPN)<sup>2</sup>.

Al culminar esta primera etapa, el país alcanza el denominado punto de decisión". En ese punto, los directorios del FMI y del BM determinan la elegibilidad del país para conseguir el alivio de deuda en el contexto de la iniciativa HIPC con base en un informe elaborado en forma conjunta por personal técnico del país en cuestión y las instituciones financieras internacionales que incluye tanto el Análisis de sostenibilidad de Deuda (ASD), así como las recomendaciones sobre los niveles considerados como sostenibles de los indicadores de deuda.

Estos indicadores de deuda pueden ser de solvencia o de liquidez. Para determinar el indicador de solvencia o capacidad de pago de la deuda, los países pueden elegir el indicador más relevante según sus características, de los dos siguientes:

- La relación entre el valor presente Neto de la deuda externa pública, con garantía pública (VPN), como porcentaje de las exportaciones ( $\bar{X}$ ) es decir  $(VPN / \bar{X})$  debe situarse como meta por debajo de un rango establecido que varía entre 200% y 250%
- La relación entre el Valor Presente Neto de la deuda y el ingreso fiscal (I); es decir  $(VPN / I)$ , no debe exceder de 280%, aún para países con economías abiertas en los que la carga de la deuda es muy elevada con relación a los ingresos fiscales.

Con respecto a la liquidez o capacidad de honrar el servicio de la deuda en un periodo dado con los medios de pago disponibles, el indicador que se analiza es:

- La relación entre el servicio de la deuda externa (SD) y las exportaciones (X), o lo que es lo mismo  $(SD/X)$ , que debe estar en un rango comprendido entre 20% y 25%.

En caso de ser declarado elegible para beneficiarse de la iniciativa HIPC el país pasa a la segunda etapa que también dura tres años. En esta nueva etapa el país beneficiario debe cumplir con ciertos criterios de desempeño macroeconómico y de progreso en reformas estructurales y sociales. Al final de esta etapa ese país cumple con los mencionados requisitos evaluados por el FMI y el BM, alcanza su "punto de cumplimiento" luego del cual el alivio comprometido por la comunidad financiera internacional puede efectivizarse bajo dos modalidades:

- Los acreedores del Club de París otorgan una reducción de hasta el 80% del VPN del stock de la deuda elegible (Términos de Lyon). Se espera que el resto de acreedores bilaterales y comerciales ofrezcan similar tratamiento a estos países. En el marco del Club de París, la deuda elegible, o deuda susceptible de recibir alivio, es la que fue contratada con este grupo de acreedores antes de una fecha que se determina individualmente

para cada país (fecha de corte). La deuda contratada después de la fecha de corte no recibe ningún alivio.

- Los organismos multilaterales, también empiezan a honrar su compromiso de reducir, en VPN los saldos deudores que mantienen con el país beneficiado, de manera que la carga de su deuda alcance niveles sostenibles.

El monto definitivo del alivio de deuda se calcula con base en un ASD que se realiza cuando se alcanza el punto de cumplimiento, de manera que el país pueda también cumplir con los indicadores de deuda (metas) establecidos en el punto de decisión.

El periodo de seis años inicialmente previsto para empezar a beneficiarse de la iniciativa HIPC puede flexibilizarse considerando las particularidades de cada país. Por ejemplo, aquellos países que presenten importantes avances en la ejecución de sus programas de ajuste y de reformas estructurales pueden empezar a recibir los beneficios de la iniciativa, antes que se cumplan los seis años.

Un elemento esencial de la iniciativa HIPC es la obligación de que el financiamiento externo sea en términos concesionales para los países beneficiados por lo menos por algunos años, con la finalidad de prevenir problemas futuros de deuda provocados por la contratación de préstamos en términos comerciales. Para ello, los programas de Servicio de Reducción de la Pobreza y Crecimiento (PRGF por sus iniciales en inglés) a los que se acogen los países que participan de la iniciativa, incluyen límites específicos a la contratación de préstamos en términos no concesionales.

### II.- EL CASO BOLIVIANO

#### II.1 Cronología del acceso de Bolivia a la iniciativa HIPC

El 24 de marzo de 1997 Bolivia presentó oficialmente al FMI y BM su postulación para poder beneficiarse del alivio de deuda ofrecido bajo la iniciativa HIPC. Además, Bolivia propuso que pudiera alcanzar el punto de decisión y de cumplimiento a mediados de 1997 y mediados de 1998 respectivamente. Asimismo, se proponía que el nivel de la relación VPN/X se sitúe entre 215% y 235%. Posteriormente, el 27 de agosto de 1997. Se presentó a los directorios del FMI y del BM el documento: "Bolivia- documento Final sobre la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados", en el que se solicitaba a estos organismos: la elegibilidad de Bolivia para beneficiarse de la iniciativa de deuda HIPC.; que los puntos de decisión de cumplimiento sean alcanzados en septiembre de 1997 y septiembre de 1998, respectivamente; y que la meta para la relación VPN/X sea de 225% ( $\pm 10\%$ ).

En la misma fecha el presidente de la Asociación Internacional de Fomento (IDA) presentó un memorándum al Directorio del Banco Mundial sobre la ayuda a la República de Bolivia bajo la iniciativa de deuda HIPC. Este documento, además de proponer el mecanismo de participación del Banco Mundial de la iniciativa, sugería los criterios de desempeño (estructurales y de desarrollo social), que tendrían que ser sujetos de medición para el caso boliviano, entre el punto de decisión y el punto de cumplimiento.

El 9 y 10 de septiembre de 1997, los directorios del BM y del FMI respectivamente decidieron que Bolivia había alcanzado el punto de decisión. Adicionalmente fueron aceptadas las propuestas sobre la fecha del punto de cumplimiento y la meta para la relación VPN/X.

Un año más tarde, el 4 de septiembre de 1998, ejecutivos del FMI y del BM pusieron en consideración de sus respectivos directorios el informe "Bolivia-Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados – Documento del Punto de Cumplimiento", que afirmaba que Bolivia satisfizo las condiciones necesarias para alcanzar el punto de cumplimiento y que, en consecuencia, sugería la aprobación del mismo.

El informe también indicaba que la concesión \$us 448 millones (aproximadamente \$us 760 millones en términos nominales) permitirá que Bolivia alcance un valor cercano 218% antes del HIPC<sup>3</sup>.

Finalmente, el 18 de septiembre de 1998, el Directorio del FMI aprobó el punto de cumplimiento del Programa HIPC para Bolivia. El Directorio del BM asumió una decisión similar el 22 de septiembre. La duración excepcionalmente corta de la primera y segunda etapas (un año cada una) se aprobó en virtud del desempeño sobresaliente en la ejecución de programas de ajuste y de reformas estructurales que a Viene aplicando desde 1985.

## II.2 Alivio efectivamente alcanzado en el marco del HIPC

El alivio que inicialmente se esperaba recibir en el marco de esta iniciativa, era de \$us 448 millones en VPN. Sin embargo, este monto no incluía la participación excepcional de Japón que consistía en:

- Una disminución de la masa de interés de los créditos concedidos bajo la Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA) de 3,68% a 0,75% a partir del punto de cumplimiento; y
- La concesión de cooperación financiera no reembolsable destinada al pago parcial del servicio de la deuda ODA consolidada.

Considerando la participación excepcional de Japón, los acreedores del Club de París decidieron que los Términos de Lyon (80% de reducción) se aplicarían sólo al 84% del principal relevante y no al 100% previsto inicialmente. A pesar de esto, dicha participación permitió un aumento apreciable del VPN del alivio para nuestro país que a la fecha del punto de cumplimiento alcanzó a \$us 783 millones, correspondientes a aproximadamente \$us 1.137 millones en términos nominales (Cuadro 1).

**CUADRO 1**

ACREEDORES	ALIVIO HIPC (en millones \$us)	
	VNP	NOMINAL
<b>Multilaterales</b>	<b>291</b>	<b>406</b>
BID	155	253
BM	54	65
FMI	29	31
Otros	53	57
<b>Bilaterales</b>	<b>492</b>	<b>731</b>
Club de París	452	656
Otros	40	75
<b>TOTAL</b>	<b>783</b>	<b>1.137</b>

Fuente y elaboración: BCB-Asesoría de Política Económica

Si bien los flujos correspondientes al alivio nominal se harán efectivos durante un período de 40 años la mayoría de ellos se recibirá durante los primeros años de la iniciativa (front-loading). Así, hasta el año 2005 se espera recibir aproximadamente \$us 421 millones, es decir, aproximadamente 37% del alivio nominal total esperado.

Los mecanismos empleados por los acreedores para proporcionar el alivio comprometido en el marco de la iniciativa fueron:

### 1. Para los acreedores multilaterales:

- Donaciones que estos acreedores efectúan a un Fondo Fiduciario HIPC para que con estos recursos e efectúen los pagos del servicio de la deuda con el Fondo Monetario Internacional, IDA Fondo Nórdico de Desarrollo (FND) Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y parcialmente con la Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Otorgamiento de un crédito con elevado elemento de donación para financiar el Servicio de la deuda con la organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).
- Cancelación directa de saldos deudores, practicada por el BID (créditos FOE<sup>4</sup> seleccionados) y parcialmente por la CAF.
- Modificación de las condiciones financieras de los préstamos: BID (créditos OC seleccionados) y FONPLATA.

### 2. Para los acreedores bilaterales

#### a) Si son miembros del Club de París:

Proveer un mayor alivio de la deuda el elegible mediante la aplicación de los Términos de Lyon, bajo alguno de los siguientes mecanismos.

- Opción A: adición a los Términos de Lyon mediante condonación directa de parte de la deuda elegible y reprogramación del monto no condonado a un plazo de 23 años (con 6 de gracia) a tasas de interés de mercado. Alemania, Holanda, Reino Unido, Francia y Estados Unidos están practicando esta opción.
- Opción B: reprogramación de la deuda elegible a 40 años plazo (con 8 de gracia) a tasas bajas de interés. Bélgica Austria y Japón optaron por esta alternativa.

#### b) Si no son miembros del Club de París:

El único país acreedor que pertenece a este grupo y con el que Bolivia tiene deuda elegible es Brasil. Este proporcionará el alivio que le corresponde siguiendo los Términos de Lyon (opción A).

## II.3 Situación actual del País en la Iniciativa HIPC

Con excepción del FIDA<sup>5</sup> ya se suscribieron todos los, acuerdos denominados de "implementación" con los, acreedores multilaterales. En consecuencia, el país recibió el alivio correspondiente.

Para la deuda bilateral representantes del Gobierno y de los países acreedores miembros del Club de París, firmaron la Minuta de Acuerdo del Club de París VII, el 30 de octubre de 1998. Dicho documento establece las pautas generales para la reducción y reestructuración de la deuda de Bolivia con esos países las mismas que aplicará, luego de la firma de acuerdos bilaterales con cada país.

Durante 1999, Bolivia suscribió acuerdos bilaterales con: Alemania (28 de junio); Holanda (30 de agosto); Austria (13 de septiembre); Reino Unido (16 de septiembre); Bélgica (22 de septiembre); Francia (1 de diciembre) y Estados Unidos (2 de diciembre) El Acuerdo Bilateral con Japón fue firmado en fecha 31 de mayo de 2000.

Con referencia a la reducción y reprogramación de la deuda, elegible con Brasil, el 20 de noviembre de 1998 representantes de ambos gobiernos firmaron un preacuerdo para los montos consolidados de deuda, basado en los Términos de Lyon (opción A). Se espera que el acuerdo final sea firmado en el curso del presente año.

## II.4 FLUJOS DEL ALIVIO DE DEUDA ENTRE 1998-2000

A partir de la aprobación del punto de cumplimiento para Bolivia en el marco de la iniciativa HIPC en septiembre de 1998, los acreedores comenzaron a concretar sus diferentes mecanismos de participación.

En 1998 el alivio de deuda alcanzó a \$us 26,7 millones y en 1999 a \$us 84,7 millones provenientes básicamente de organismos multilaterales, (Cuadro 2). El alivio obtenido en 1998 permitió que la relación SD/X para esta gestión mejoró de 31% (sin alivio) a 29% con alivio. En 1999, dicha relación pasó de 26% (sin alivio) a 19% con alivio.

**CUADRO 2**

ACREEDOR	FLUJOS DE ALIVIO HIPC (en millones de \$us)		
	1998 (p)	1999 (p)	2000(e)
<b>Multilateral</b>	<b>26,0</b>	<b>71,4</b>	<b>64,9</b>
BID	0,9	26,9	21,9
IDA	4,4	15,9	16,6
FMI	5,6	10,7	10,2
Otros	15,1	17,9	16,6
<b>Bilateral</b>	<b>0,8</b>	<b>13,3</b>	<b>12,5</b>
Club de París	0,8	13,3	12,5
Otros	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>26,7</b>	<b>84,7</b>	<b>77,4</b>

Fuente y elaboración: BCB-Asesoría de Política Económica

Durante el año 2000, se espera recibir un alivio de deuda de \$us 77,4 millones, la mayoría (\$us 64,9 millones) provendrá de acreedores multilaterales.

No obstante los flujos de alivio recibidos bajo la iniciativa HIPC, entre fines de 1997 y fines de 1999, se observó un incremento del saldo nominal de la deuda externa pública de mediano y largo plazo. Esto se explica principalmente por las variaciones cambiarias desfavorables con respecto al dólar estadounidense que experimentaron, en 1998, las diferentes monedas en las que se contrató la deuda. En efecto, si bien en 1999 la mayoría de las monedas se depreciaron frente al dólar, originando variaciones cambiarias favorables, sin embargo su apreciación registrada en 1998 generó variaciones cambiarias negativas mayores a las de 1999. Por otra parte, es importante señalar que durante el mismo periodo se registraron desembolsos netos positivos.

Finalmente, si bien algunos acreedores (Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento y el Club de París bajo la opción A) otorgaron el alivio comprometido mediante cancelaciones directas de los saldos deudores; la mayoría lo hizo mediante otros mecanismos que afectan solamente a los flujos. En este sentido, el alivio de deuda en el caso de Bolivia se refleja más en términos de flujos que en los saldos nominales adeudados.

El cuadro 3 presenta la evolución del saldo de la deuda externa pública de mediano y largo plazo para 1997 y 1998 y 1999 con apertura

para las cancelaciones directas de deuda en el marco de la iniciativa HIPC.

CUADRO 3  
EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO PÚBLICO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO  
PERÍODOS: 1997-1998-1999  
(En millones de \$us)

POR ACREEDOR	Saldo 31/12/97	1998				Saldo 31/12/98	1999				Saldo 31/12/99
		Desem- bolsos	Amorti- zación efectiva	Alivio Directo	Otros Ajustes (*)		Desem- bolsos	Amorti- zación efectiva	Alivio Directo	Otros Ajustes (*)	
<b>I. OFICIALES</b>	<b>4.454,1</b>	<b>348,1</b>	<b>259,5</b>	<b>111,2</b>	<b>181,8</b>	<b>4.613,3</b>	<b>301,3</b>	<b>184,7</b>	<b>63,0</b>	<b>(120,1)</b>	<b>4.546,8</b>
1 Multilaterales	3.008,1	291,9	245,4	111,2	80,2	3.023,4	270,2	162,8	19,5	(37,8)	3.073,5
2 Bilaterales	1.446,0	56,2	13,9	0,0	101,6	1.589,9	31,1	21,9	43,5	(82,3)	1.473,3
<b>II. PRIVADOS</b>	<b>27,9</b>	<b>17,9</b>	<b>4,2</b>	<b>0,0</b>	<b>(0,3)</b>	<b>41,3</b>	<b>1,5</b>	<b>6,5</b>	<b>0,0</b>	<b>(9,3)</b>	<b>27,0</b>
<b>TOTAL (I+II)</b>	<b>4.482,0</b>	<b>366,0</b>	<b>263,7</b>	<b>111,2</b>	<b>181,5</b>	<b>4.654,6</b>	<b>302,8</b>	<b>191,2</b>	<b>63,0</b>	<b>(129,4)</b>	<b>4.573,8</b>

(\*) Incluye variaciones cambiarias y operaciones de Swap

Fuente: BCB-Gerencia de Operaciones Internacionales

Elaboración: BCB- Asesoría de Política Económica

— La aprobación del punto de cumplimiento podrá hacerse una vez que se incorporen en la Estrategia de Reducción de la Pobreza las recomendaciones del Diálogo Nacional 2000.

### III. AMPLIACIÓN DEL MARCOINICIATIVA DE HIPC II

#### III.I Aspectos Generales

Entre el 14 y el 20 de junio del pasado año 1999, se efectuó en Alemania la cumbre del Grupo de los Siete (G-7), donde se aprobó la Iniciativa de HIPC que permitirá obtener un alivio de deuda más profundo, rápido y amplio.

El 23 de junio de 1999, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial publicaron el documento: "Modificaciones a la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados", en el que proponen cambios específicos a la iniciativa HIPC inicial (HIPC I), con el fin de:

A Proporcionar un alivio más profundo de deuda, mediante la:

1. Reducción de las metas de sostenibilidad..

— Reducción de la relación VPN/X del rango actual de 200%-250% a un nivel único de 150%.

— Reducción de la relación VPN/I del nivel actual de 280% a 250%.

2. Determinación del monto de alivio en el punto de decisión<sup>6</sup>.

B Proporcionar un alivio de deuda más rápido:

1. Otorgando un alivio provisional a los países entre el punto de decisión y el punto de cumplimiento como parte de la ayuda esperada.

2. Definiendo puntos de cumplimiento flotantes, los cuales perderían de la puesta en práctica de reformas estructurales predefinidas y de un desempeño macroeconómico satisfactorio.

3. Proporcionando un mayor alivio de deuda durante los primeros años de la iniciativa<sup>7</sup>.

C Proporcionar un alivio de deuda más amplio, de manera que:

1. Se incremente el número de países que se beneficien con el alivio, desde 29 (con el HIPC I) a 36 con la iniciativa ampliada.

#### III. 2 Implicaciones para el caso boliviano

El 12 de enero de 2000, los directorios del FMI y del BM recibieron del personal técnico de ambos organismos, el documento: "Bolivia: Documento del Punto de decisión para la Iniciativa Reforzada para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC)", en el que se plantean los siguientes puntos:

— Luego de la aplicación completa de los mecanismos de alivio establecidos en el marco del HIPC I<sup>8</sup>, la relación VPN/X a finales de 1998 se situó en 213%, superior al 150% establecido en el marco de la iniciativa ampliada. En este sentido, se sugiere la aprobación del punto de decisión para Bolivia en el marco del HIPC II.

— El alivio que permitirá que la relación VPN/x alcance dicho nivel es de aproximadamente \$us 854 millones en VPN, de los cuales \$us 585 millones provendrían de acreedores multilaterales y el saldo de bilaterales (Cuadro 4).

CUADRO 4  
HIPC II: ALIVIO EN VPN POR ACREEDOR

ACREEDORES	ALIVIO (e) En millones de \$us
<b>Multilaterales</b>	<b>585</b>
BID	312
IDA	140
FMI	55
Otros	78
<b>Bilaterales</b>	<b>268</b>
<b>TOTAL</b>	<b>854</b>

(e) cifras estimadas

Fuente: BCB - FMI

Elaboración: BCB - Asesoría de Política Económica

El 14 de enero de 2000, el presidente del IDA presentó su informe al Directorio del BM en relación a la ayuda solicitada por Bolivia bajo la iniciativa HIPC reforzada. Dicho informe sugería la aprobación de las recomendaciones contenidas en el documento antes mencionado. Asimismo, planteaba el mecanismo de participación de este organismo en el marco de acuerdo HIPC II. El punto de decisión para Bolivia bajo la iniciativa reforzada HIPC II fue aprobado por el BM el 28 de enero de 2000 y por el FMI el 7 de febrero de 2000.

El siguiente paso que el país debe dar para beneficiarse de este alivio de deuda, está ligado con la realización del Diálogo Nacional. Las conclusiones de este diálogo deberían ser incorporadas en la Estrategia de Reducción de la Pobreza en los próximos meses. Si ello sucede, Bolivia alcanzará el punto de cumplimiento en el marco de HIPC II en el segundo semestre del año.

Entretanto, el gobierno de Bolivia debe iniciar negociaciones con sus acreedores para determinar los montos y la rapidez de liberación de flujos de alivio de deuda a obtenerse. Estos recursos deberán emplearse en programas de reducción de la pobreza y de financiamiento de las reformas estructurales que todavía tienen que efectuarse. Los resultados favorables que se alcancen en este campo deberán ir acompañados de políticas apropiadas de nuevo endeudamiento, que garanticen la sostenibilidad a largo plazo del servicio de la deuda externa.

<sup>1</sup> Highly Indebted Poor Countries.

<sup>2</sup> El valor nominal de la deuda externa, se define como el monto adeudado a una fecha determinada. Por su parte, el valor presente neto de la deuda externa a una determinada fecha, se define como el valor que tiene actualmente la suma de pagos asociados al servicio futuro de dicha deuda, descontados a una tasa interés de mercado.

<sup>3</sup> El valor presente neto de la deuda se calculó a diciembre de 1997.

<sup>4</sup> El BID tiene dos principales categorías de créditos. Los denominados FOE (Fondo de Operaciones Especiales) y los OC (Capital Ordinario).

<sup>5</sup> Se espera firmar en los próximos meses el documento respectivo con este organismo de desarrollo agrícola, con base en un principio de acuerdo ya alcanzado.

<sup>6</sup> En el marco original del HIPC, un monto preliminar del alivio era calculado en el punto de decisión, para luego ser revisado en el punto de cumplimiento. Esta nueva propuesta permitirá reducir la incertidumbre del monto del alivio.

<sup>7</sup> Un mayor front-loading del alivio fortalecerá la relación entre alivio de deuda y lucha contra la pobreza. Esto permitirá la liberación temprana de recursos para su uso en gasto social y en el financiamiento del costo de las reformas estructurales.

<sup>8</sup> Incluida la aplicación completa de la participación excepcional de Japón.