



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
8 de agosto de 2016
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

63^{er} período de sesiones ejecutivo

Ginebra, 27 a 29 de septiembre de 2016

Tema 3 del programa provisional

El desarrollo económico en África: la dinámica de la deuda y la financiación para el desarrollo en África

Generalidades

Resumen

África tiene grandes aspiraciones en materia de desarrollo en el contexto más amplio de una agenda mundial y continental de desarrollo económico. Para ello se necesitan considerables recursos financieros en un momento en que el paisaje mundial de la financiación para el desarrollo se encuentra en una fase de mutación: desde un modelo centrado en la asistencia oficial para el desarrollo y la cobertura del resto de necesidades de financiación a través de la deuda externa hacia un marco donde se incide más en la movilización de los recursos nacionales.

En el informe titulado *Economic Development in Africa Report 2016* (Informe sobre el desarrollo económico en África 2016) y, subtítulo “La dinámica de la deuda y la financiación del desarrollo en África”, se examinan algunos de los principales problemas de política que son la causa de la deuda interna y externa de África, y se ofrece orientación sobre las políticas para conseguir ese delicado punto de equilibrio que es preciso encontrar entre las distintas posibilidades de la financiación para el desarrollo y la sostenibilidad general de la deuda. En el presente informe se analiza la deuda internacional de África y la forma en que la deuda interna está adquiriendo una mayor relevancia en algunos países africanos como opción de financiación del desarrollo, así como las distintas posibilidades de financiación complementaria y cuál es su relación con la deuda. En el informe se formulan recomendaciones de políticas concretas y viables que abordan el papel que respectivamente pueden desempeñar los gobiernos africanos, los asociados externos y la comunidad internacional para garantizar que siga siendo sostenible la deuda pública de los países africanos.



I. Introducción

1. África tiene aspiraciones ambiciosas para su desarrollo que se inscriben en el contexto más amplio de una agenda mundial y continental de desarrollo económico. A tal efecto, son necesarios considerables recursos financieros en un momento en que el paisaje mundial de la financiación del desarrollo se encuentra en una fase mutación: desde un modelo centrado en la asistencia oficial para el desarrollo y la atención del resto de necesidades de financiación a través de la deuda externa hacia un marco en el que se incide más en la movilización de los recursos nacionales. En el informe titulado *Economic Development in Africa Report 2016* (Informe sobre el desarrollo económico en África 2016), se examinan algunos de los principales problemas de política causantes de la deuda interna y externa de África y se adopta un planteamiento orientativo en cuanto a las políticas para manejar ese delicado y necesario equilibrio que hay que encontrar entre las distintas posibilidades de financiación del desarrollo y la sostenibilidad general de la deuda. En el presente informe se analiza la exposición a la deuda internacional contraída por los países africanos y cómo la deuda interna está adquiriendo una mayor relevancia en algunos países africanos como una de las opciones de financiar el desarrollo, así como las distintas posibilidades de financiación complementaria y su relación con la deuda.

2. Tras el alivio de la deuda realizado a lo largo de los dos últimos decenios en el marco de la Iniciativa en favor de los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral, la deuda externa de varios países africanos ha crecido rápidamente en los últimos años y se ha convertido en un motivo de preocupación para los encargados de la formulación de políticas, los analistas y las instituciones financieras multilaterales. Si bien las actuales ratios de endeudamiento del continente parecen ser manejables, suscita preocupación su rápido crecimiento en varios países, por lo que es preciso tomar medidas para evitar que se reproduzca la crisis de la deuda africana que se manifestó entre finales del decenio de 1980 y el de 1990. En el período 2011-2013, el volumen medio anual de la deuda externa de África fue de 443.000 millones de dólares (22,0% del ingreso nacional bruto (INB)). La deuda externa de África creció rápidamente: mientras que en el período 2011-2013 aumentó a un ritmo medio del 10,2% anual, en 2006-2009 lo hizo al 7,8% anual. El rebrote de la deuda en varios países africanos puede explicarse por el hecho de que en la actualidad acceden en mejores condiciones a los mercados financieros internacionales, pues África ha registrado unas fuertes tasas de crecimiento económico en los últimos diez años. En este sentido, hay que tener presente que los inversores buscan mejores rendimientos y mayores tasas de rentabilidad por el riesgo que perciben que conlleva la inversión en África (dada la baja rentabilidad de las inversiones de activos en los países avanzados). La emergencia de otros países en desarrollo, en particular del Brasil, China, la India, la Federación de Rusia y Sudáfrica —a los que se les conoce comúnmente como los BRICS— también ha abierto nuevas fuentes de financiación exterior a las que los países africanos pueden recurrir, a menudo sin la imposición de condicionalidades políticas. Algunos países africanos emiten con éxito títulos de deuda soberana desde mediados del decenio 2000. Sin embargo, desde 2012 se observa un aumento del riesgo asociado a los exportadores de productos básicos, por lo que sus costos de endeudamiento han crecido considerablemente.

3. Además, el volumen y la tasa de crecimiento de la deuda externa de los países africanos acarrearán consecuencias para su sostenibilidad. Algunos gobiernos actualmente obtienen préstamos de entidades privadas, en cambio en los años anteriores se los otorgaban principalmente entidades públicas y en condiciones favorables. Algunos países africanos han tomado préstamos sindicados, mientras que otros han emitido eurobonos. Además, el sector privado de África también está acumulando deuda externa. Así, por ejemplo, grandes empresas de Nigeria y Sudáfrica han emitido bonos. Puesto que estos bonos se emiten en moneda extranjera, los países se exponen al riesgo cambiario. Además,

la deuda del sector privado puede convertirse en pública cuando resulta necesario un rescate para evitar un colapso del sistema financiero porque los prestatarios privados no pueden hacer frente al pago de la deuda.

4. Asimismo, el endeudamiento (en condiciones ordinarias) con entidades privadas es más exigente porque la renegociación, por lo general, es más difícil cuando un país no puede hacer frente al servicio de su deuda y porque las condiciones de renegociación son muy costosas. Aunque esas dinámicas no son exclusivas de las entidades privadas, contraer préstamos con ellas también expone a los países africanos a la posibilidad de que los denominados “fondos buitres” les planteen un contencioso y tengan que someterse a un procedimiento de arbitraje en materia de inversiones. Por consiguiente, es necesario que los gobiernos africanos sigan muy de cerca la evolución de las características de la deuda y adopten medidas preventivas para evitar las dificultades de pago de la deuda.

5. La deuda interna y los mercados de la deuda también han experimentado novedades importantes. Hasta hace muy poco, la bibliografía, sobre las dinámicas del endeudamiento y la deuda por lo general había pasado por alto la función que podía desempeñar la deuda interna en la financiación del desarrollo en África y se había centrado casi exclusivamente en la deuda externa. Sin embargo, en los últimos años varios países de la región han recurrido cada vez más a fuentes internas al aumentar su endeudamiento neto y han aprobado políticas encaminadas a desarrollar los mercados nacionales de deuda con el apoyo activo de las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales. En el futuro es probable que el endeudamiento interno desempeñe un papel cada vez más importante cuando los resultados del crecimiento sostenido en un gran grupo de países africanos hayan potenciado el ahorro nacional y hayan ampliado las posibilidades de financiar el desarrollo con recursos internos. Además, será importante que los países encuentren la manera de utilizar productivamente la liquidez adicional en manos de las entidades financieras nacionales, un factor que casi nunca se aprovechaba anteriormente.

6. Cuando la deuda interna desempeñe un papel cada vez más importante los países tendrán que hacer frente a nuevos riesgos a medida que aumente el número de acreedores y se siga ampliando la gama de instrumentos de deuda. Debido a su tamaño y rápido crecimiento, el examen de la deuda interna será importante para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública. La acumulación de la deuda interna suscita también otros motivos de preocupación: a) la expansión del endeudamiento del sector público en los mercados nacionales puede surtir un efecto de desplazamiento de las inversiones del sector privado, dada la escasa profundidad de sus mercados financieros y los bajos niveles de ahorro interno, que es una característica común en la región (aunque el ahorro institucional ha sido más elevado); y b) la obtención de préstamos en el mercado interno suele considerarse incompatible con las perspectivas de lograr y mantener la sostenibilidad de la deuda pública. La liberalización financiera y las reformas conexas aprobadas desde mediados del decenio de 1980 han acarreado un incremento de las tasas reales de interés de los países. Como consecuencia de esta nueva situación, preocupa que el endeudamiento interno pueda generar factores de inestabilidad macroeconómica en las economías africanas y que los altos intereses puedan absorber una parte considerable de los ingresos públicos y achicar el gasto dedicado a favorecer a los pobres y a potenciar el crecimiento¹. Las consecuencias para las mujeres y los niños son importantes, pues son los grupos en los que suele repercutirse el grueso de los principales recortes en el gasto social.

¹ SMA Abbas y JE Christensen (2007), *The Role of domestic debt markets in economic growth: An empirical investigation for low-income countries and emerging markets*, Fondo Monetario Internacional (FMI) Working Paper núm. 07/127.

7. Dada la relativa facilidad con la que en el decenio de 1990 la mayoría de los países africanos podía acceder a la financiación externa en forma de préstamos y donaciones en condiciones favorables, los gobiernos han evitado, por lo general, el endeudamiento interno por ser aparentemente costoso. A pesar de un largo historial de déficits fiscales elevados y la necesidad creciente de inversiones estructurales y para el desarrollo, los mercados de bonos africanos no han logrado salir de una situación de subdesarrollo principalmente por problemas de credibilidad. Solo en los últimos años algunos países han hecho esfuerzos considerables para desarrollar sus mercados nacionales de deuda, ya que han tenido que recurrir cada vez más a ellos para financiar el desarrollo. Este aspecto ha adquirido una importancia cada vez mayor por cinco motivos.

8. En primer lugar, la aprobación en 2015 de dos importantes resoluciones de las Naciones Unidas, que fueron refrendadas por dirigentes mundiales, marcó un hito al establecer la agenda internacional para el desarrollo en los años siguientes. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece los objetivos de desarrollo sostenible que los países que aspiran alcanzar en los próximos 15 años, y la Agenda de Acción de Addis Abeba (A/RES/69/313), uno de los resultados de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba, en julio de 2015, establece el programa y los medios de implementación de la financiación para el desarrollo. Ambas resoluciones enuncian una serie de objetivos y compromisos interrelacionados en materia de financiación sostenible para el desarrollo, que repercuten en el desarrollo de África. Estas resoluciones son reflejo de un cambio: del énfasis en la financiación mundial para el desarrollo, que se basaba en un modelo predominantemente centrado en la asistencia oficial para el desarrollo, se ha pasado a un nuevo marco mundial donde se presta una mayor importancia a las fuentes internas de financiación y donde al mismo tiempo la financiación pública se mantiene como base fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este cambio plantea a los Estados africanos un reto importante por lo que a la financiación se refiere. Varias fuentes estiman que las inversiones necesarias para financiar los Objetivos en África podrían situarse entre 600.000 millones y 1,2 billones de dólares anuales². Los recursos previstos en los presupuestarios públicos de África son insuficientes para satisfacer esa necesidad, por lo que los asociados para el desarrollo deberán compartir la carga.

9. En segundo lugar, tal vez no haya que seguir asumiendo que la asistencia externa, tanto la deuda en condiciones favorables como las donaciones, seguirá desempeñando, por lo que se puede vislumbrar en estos momentos, un papel fundamental en la financiación de la reducción de la pobreza, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los programas de potenciación del crecimiento. La recurrencia de las crisis financieras mundiales y el aumento de la austeridad fiscal suscita la preocupación de que puedan reducirse los fondos de los donantes tradicionales y, por tanto, resulta cada vez más imperioso que los mercados internos de bonos tengan la suficiente liquidez. Asimismo han cambiado los problemas para el desarrollo, por lo que ahora la comunidad de donantes presta una mayor atención (y, por tanto, dedica cada vez más recursos) a cuestiones como el cambio climático y la prevención

² Z Chinzana, A Kadir y D Sandjong, 2015, Growth and development finance required for achieving Sustainable Development Goals in Africa, presentado en la Conferencia Económica Africana, Kinshasa, 2 a 4 de noviembre, se puede obtener en afdb.org/uploads/tx_llaftdbpapers/Growth_and_Development_Finance_Required_for_Achieving_Sustainable_Development_Goals__SDGs__in_Africa.pdf (página consultada el 13 de abril de 2016); G Schmidt-Traub, 2015, Investment needs to achieve the Sustainable Development Goals – understanding the billions and trillions, Red de Soluciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, versión 2; UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan* (Informe sobre las inversiones en el mundo, 2014: Invertir en las metas de desarrollo sostenible – Un plan de acción) (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14 II.D.1, Nueva York y Ginebra).

de los desastres, que no ocupaban un lugar destacado en la agenda para el desarrollo hace diez años³.

10. En tercer lugar, algunos países africanos han ascendido recientemente a la categoría de país de ingresos medios⁴. Es probable que en el futuro desaparezca paulatinamente la financiación en condiciones favorables que ofrecen los fondos de créditos blandos de los bancos multilaterales de desarrollo, pues los asociados para el desarrollo destinan más recursos presupuestarios a los países más pobres y más vulnerables. En otras palabras, la transición hacia la condición de país de ingresos medios conlleva un encarecimiento de la financiación para esa categoría de Estados, lo que les obligará a recurrir de una manera más amplia a fuentes públicas y privadas de financiación en condiciones favorables o menos favorables.

11. En cuarto lugar, dado que muchos países africanos dependen de los productos básicos, la sostenibilidad de la deuda externa también está sujeta a los ciclos de expansión y contracción de los mercados internacionales de productos básicos y a la consiguiente compresión fiscal que experimentan los países cuando caen los ingresos previstos. El actual hundimiento de los precios de los productos básicos es prueba de ello. El aparente final de la fase alcista del superciclo de los precios de los productos básicos se ha plasmado en una disminución de los ingresos generados por las exportaciones africanas de productos básicos. En suma, África tiene que reducir su dependencia de los mercados volátiles de productos básicos.

12. En quinto lugar, las perspectivas de la economía mundial siguen siendo poco alentadoras, ya que la austeridad fiscal propicia la desaceleración del crecimiento en la eurozona. La actividad manufacturera y el comercio también siguen mostrando signos de debilidad en todo el mundo y, de manera más general, el retraimiento de la demanda y la inversión mundial podrían repercutir negativamente en las perspectivas de desarrollo de África.

13. Así las cosas, África debe evaluar con criterios analíticos su capacidad para superar los importantes desafíos que tiene planteados en materia de desarrollo a la luz de sus necesidades de financiación para el desarrollo. Ello supone redoblar los esfuerzos para aprovechar las fuentes de financiación, tanto las potenciales como las innovadoras, entre ellas, las fuentes del sector privado, por ejemplo, mediante alguna modalidad de asociación público-privada, y al mismo tiempo debe hacer frente al aumento de los niveles de deuda. África y sus asociados también tendrán que modificar los marcos vigentes de sostenibilidad de la deuda. La sostenibilidad de la deuda es tanto más crucial fundamental cuanto que África intenta aplicar precisamente en estos momentos la Agenda de Acción de Addis Abeba, aspira a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el fin de promover una transformación duradera del continente. En la siguiente sección se resumen algunas de las principales conclusiones, mensajes y recomendaciones en relación con las políticas formuladas en el *Economic Development in Africa Report 2016*.

³ Comisión Económica para África, 2015, *Africa Regional Report on the Sustainable Development Goals*, Addis Abeba.

⁴ World Bank, 2016, *Global Economic Prospects – Spillovers amid Weak Growth*, Washington, D.C.

II. Conclusiones principales

África tiene ante sí unos grandes retos para satisfacer sus necesidades de financiación para el desarrollo únicamente con los recursos de sus presupuestos públicos

14. Dada la complejidad de los retos que plantea el desarrollo en África, la magnitud de sus necesidades de financiación para el desarrollo y la envergadura de sus carencias de capacidad, los países africanos están obligados a aprovechar todas las posibles fuentes de financiación. Se estima que para financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en África sería necesario invertir entre 600.000 millones y 1,2 billones de dólares al año⁵. Solo el costo de la infraestructura se elevaría a 93.000 millones, pero África únicamente puede reunir la mitad de esta suma. La deuda, tanto interna como externa, así como otras fuentes complementarias, no puede quedar excluida de la lista de posibles políticas de financiación para el desarrollo en África. Por ello, la deuda utilizada para acometer inversiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible debería disfrutar de una mayor flexibilidad. Sin embargo, la vulnerabilidad de África ante la rápida evolución de las condiciones externas, en particular la volatilidad de los mercados de productos básicos y la inestabilidad de los mercados financieros internacionales, hace que la deuda sea un instrumento de financiación más problemático de lo que debería ser.

La deuda externa de África crece como consecuencia principalmente de la disminución de los ingresos de sus exportaciones y la lentitud de su ritmo de crecimiento económico

15. La composición, por lo que se refiere a las condiciones de dicha deuda, está cambiando a causa de unos tipos de interés más elevados y la proporción que representan los préstamos en condiciones favorables en el total de la deuda. La estructura y la composición de la deuda, por consiguiente, es un aspecto relevante para la sostenibilidad de la deuda. En el período 2011-2013, el volumen de la deuda externa se elevó, por término medio, a 443.000 millones de dólares, mientras que en 2006-2009 ascendió a 303.000 millones. En la mayoría de los países africanos la ratio de deuda externa/ingreso nacional bruto es baja (inferior al 40%). Si bien el volumen combinado de deuda externa se contrajo con el tiempo —desde el 107% del INB en 2000— en varios países africanos se ha experimentado una tendencia al alza. Sin embargo, estas tendencias generales, cuando se expresan en términos absolutos, ocultan el rápido aumento de los niveles de deuda externa que se está produciendo en varios países africanos en los últimos años. Desde 2006 la deuda externa crece rápidamente; en el período 2011-2013 aumentó por término medio un 10,2% anual, mientras que en 2006-2009 fue del 7,8% anual. Los principales factores que propician esta acumulación de deuda son el crecimiento del déficit por cuenta corriente y la atonía del crecimiento económico.

La composición y las condiciones la deuda externa de África en fase de cambio

16. En primer lugar, la proporción de la financiación en condiciones favorables se redujo en dos tercios de los países pobres muy endeudados de África entre el período 2005-2007 y 2011-2013. En segundo lugar, estos países han experimentado desde 2005 una notable y constante disminución del vencimiento medio y el período promedio de gracia en el caso de los nuevos compromisos de deuda externa. También ha empeorado el interés medio aplicado a los nuevos compromisos de deuda externa, aunque fueron inferiores al aplicado a los países pobres muy endeudados de África, así como a los países de ingresos bajos. En tercer lugar, la deuda pública y con garantía pública contraída con acreedores

⁵ Chinzana y otros, 2015; Schmidt-Traub, 2015; UNCTAD, 2014.

privados, no solo ha aumentado tanto en los países pobres muy endeudados como en los países pobres no muy endeudados, sino que además ha experimentado una mayor diversificación. Lo más probable es que la menor proporción de deuda en condiciones favorables, el aumento de los tipos de interés, el acortamiento de los vencimientos y los períodos de gracia hagan aumentar la carga de la deuda de los países africanos.

17. El Marco conjunto de sostenibilidad de la deuda del Banco Mundial y el FMI para los países de bajos ingresos está concebido para ayudar a estos países a lograr la sostenibilidad de la deuda del nuevo endeudamiento contraído en forma de préstamos oficiales en condiciones favorables. La principal justificación del marco es evaluar la sostenibilidad de la deuda para evitar los riesgos relacionados con las dificultades de pago de la deuda. Es preciso reformar el vigente marco para impedir que los países de ingresos bajos se queden atrapados en un escenario de deuda reducida y bajo crecimiento, por lo que también es preciso tener en cuenta la exposición a la deuda interna cuando lleven a cabo su análisis de la sostenibilidad de la deuda. Mantener la sostenibilidad de la deuda externa supone una dificultad para los esfuerzos de los países africanos para financiar sus estrategias nacionales de desarrollo y los que se inscriben en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La deuda interna de los países africanos está aumentando gradualmente y cobran cada vez más importancia los títulos de deuda negociables en su composición

18. La deuda interna en África crece paulatinamente y cada vez más es mayor la importancia de los títulos de deuda negociables. Los mercados nacionales de capitales han venido ganando en profundidad a medida que crecía el interés de los inversores internacionales. La mayor utilización de recursos internos puede permitir a los países un mayor espacio de políticas al ejecutar sus prioridades de desarrollo, pues la financiación canalizada a través de la asistencia oficial para el desarrollo suele estar vinculada a condicionalidades en las políticas. Sin embargo, dado que la deuda interna está adquiriendo un papel cada vez más importante, es posible que los países tengan que hacer frente a nuevos riesgos a medida que aumente el número y la diversidad de acreedores e instrumentos de deuda. Los hechos estilizados que emergen del análisis de los datos de cinco estudios de casos concretos ponen de manifiesto un aumento gradual de la deuda interna, al pasar, por término medio, del 11% del producto interno bruto (PIB) en 1995 al 17% del PIB en 2014. Además, la mayoría de los gobiernos han cubierto sus necesidades de financiación recurriendo cada vez más a títulos negociables de deuda a expensas de los no negociables. Entre los títulos negociables figuran los efectos comerciales, las aceptaciones bancarias, las letras y pagarés del tesoro y otros instrumentos del mercado monetario.

19. Son cada vez más numerosos los países que en los últimos diez años han sido capaces de emitir títulos de deuda en moneda local y con vencimientos a largo plazo, lo que parece indicar que el problema del “pecado original” podría disiparse paulatinamente con el tiempo. Por lo general, se ha incrementado la profundidad del mercado, se han alargado los vencimientos y se ha ampliado la base de inversores, lo que ha favorecido que para los gobiernos resulte mucho más fácil el endeudamiento interno en el marco del ciclo financiero globalizado, que ha permitido a los inversores financieros internacionales acceder a mercados que en el pasado habían considerado demasiado arriesgados. No obstante, hay margen para seguir fortaleciendo el funcionamiento de los mercados nacionales de deuda; por ejemplo, llevando a cabo una reforma del sector financiero no bancario a fin de ampliar la base de inversores en títulos de deuda pública a largo plazo. Seguir fortaleciendo el sector de los planes de jubilación y el de los seguros podría propiciar un aumento del ahorro a largo plazo que quedaría disponible para que lo pudiesen aprovechar los mercados nacionales de deuda. Aunque los intereses de la deuda interna siguen siendo superiores a los de la deuda externa, hay evidencias empíricas de que

disminuye con el paso del tiempo a medida que aumenta la profundidad de los mercados de la deuda interna. Sin embargo, la deuda externa plantea una serie de riesgos cambiarios a los que la deuda interna no se expone; por consiguiente, no hay que considerar que el costo de los intereses de la deuda emitida en moneda local es el único factor decisivo en el uso de los mercados nacionales de deuda para obtener recursos que permitan financiar el desarrollo. Por el contrario, hay que tomar en consideración el perfil de riesgo y rendimiento que presentan los instrumentos de deuda interna y externa. Por último, no deben subestimarse los efectos dinámicos que surte la profundización financiera en el contexto del crecimiento transformador y en favor de los pobres, pues una mayor profundidad financiera puede repercutir considerablemente en la facilitación del acceso a los servicios financieros a los no usuarios de servicios bancarios, especialmente en el caso de las mujeres —en África solo el 20% de las mujeres tienen acceso a servicios financieros regulados⁶.

20. Existe una amplia gama de modalidades complementarias de financiación para el desarrollo, que, si se aprovechan eficazmente, pueden contribuir a cubrir las necesidades de financiación de África sin que necesariamente se vea afectada a la sostenibilidad de la deuda. Entre esas modalidades figuran las remesas y las asociaciones público-privadas, así como las medidas para reducir los flujos financieros ilícitos.

Las asociaciones público-privadas se están propagando y justifican la prudencia desde una perspectiva de gestión de la deuda

21. En comparación con otras regiones geográficas, en África las asociaciones público-privadas en el sector de las infraestructuras son más reducidas en tamaño y número, aunque van en aumento. Las asociaciones público-privadas, especialmente en el sector del fomento de obras de infraestructura, desarrollan actividades complejas que las exponen a riesgos considerables. Por lo general se trata de proyectos intensivos en capital y a largo plazo con dispositivos contractuales complejos que son enormemente difíciles de evaluar y documentar correctamente. Así pues, es fundamental crear un marco de política en materia de asociaciones público-privadas que aborde y palie esos riesgos, para lo que se precisa de un amplio conjunto de capacidades jurídicas, técnicas y gestoras. Uno de los riesgos principales que presentan esas asociaciones se refiere al tratamiento de las operaciones no presupuestadas (pasivos contingentes), pues pueden convertirse en el futuro en una carga fiscal. Es posible que ese trato también pueda alentar a los países a recurrir a ese tipo de operaciones para eludir los límites de la deuda nacional o los límites de endeudamiento convenidos con el FMI. Las estimaciones del impacto de los pasivos contingentes en la sostenibilidad de la deuda no figuran en el actual marco de sostenibilidad de la deuda.

Las remesas y los ahorros de la diáspora son una oportunidad para la financiación del desarrollo

22. Los gobiernos y las entidades financieras han diseñado instrumentos financieros para aprovechar los ahorros de la diáspora y aprovechar las remesas para financiar el desarrollo. El tipo de interés aplicado a los bonos para la diáspora debería ser lo suficientemente atractivo como para que a los inversores extranjeros les puedan compensar asumir los riesgos políticos. También podría ocurrir que los países emisores tuviesen problemas para aprovechar las posibilidades que ofrecen los bonos para la diáspora, debido a los requisitos técnicos o administrativos para su venta en el extranjero. Hay que alentar el uso de los canales oficiales de envío de remesas a fin de que puedan servir como garantía y propicien una mayor profundidad financiera.

⁶ UNCTAD, 2015a, *El desarrollo económico en África: Aprovechamiento de las posibilidades del comercio de servicios de África para el crecimiento y el desarrollo* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.15.II.D.2, Nueva York y Ginebra).

Los flujos financieros ilícitos podrían llegar a ser una de las fuentes de financiación para el desarrollo, siempre que se mantengan los esfuerzos para hacerles frente en los planos nacional e internacional

23. África necesita que se mantenga la cooperación y el compromiso de todo el continente, así como el apoyo de las organizaciones internacionales y de sus miembros, en la lucha contra los flujos financieros ilícitos y el alivio de la deuda. Se trata de un aspecto crucial, ya que entre 1970 y 2008 la pérdida para África de ese tipo de flujos se elevó a unos 854.000 millones de dólares. Esa cantidad es prácticamente equivalente a toda la asistencia oficial para el desarrollo recibida durante ese período y solo un tercio habría sido suficiente para cubrir su deuda externa.

24. A escala mundial, la experiencia del Grupo de Alto Nivel sobre las Corrientes Financieras Ilícitas Procedentes de África podría contribuir a establecer una estructura mundial o estructura de gobernanza que luche con mayor eficacia contra los flujos financieros ilícitos si esos flujos se abordan en un diálogo franco y abierto que los contextualice en el marco más amplio del desarrollo y, en última instancia, de la financiación del desarrollo. Es imperativo que todos los interesados interactúen y formen parte de ese diálogo. Además, es preciso tener en cuenta iniciativas como la Visión Estratégica de la Minería en África, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, el Grupo de Acción Financiera, el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales y la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados para evitar la duplicación de esfuerzos y al mismo tiempo aprovechar sus experiencias y mejores prácticas. Por último, es preciso reconocer y aprovechar el papel crucial que desempeña la sociedad civil en la supervisión de la transparencia como forma de vigilancia adicional.

III. Principales mensajes y recomendaciones

25. El desarrollo de África se encuentra en un momento decisivo. Como consecuencia de los elevados costos que entrañan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya financiación es poco probable que proceda únicamente de la asistencia oficial para el desarrollo y la deuda externa, ha cobrado importancia la deuda interna como fuente de la financiación del desarrollo. No obstante, esta situación también pone de relieve la importancia de mantener la sostenibilidad de la deuda para impedir que su excesivo peso cause problemas graves. Evidentemente, lo deseable sería alcanzar los Objetivos manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda. No obstante, es difícil contestar a la pregunta sobre cómo pueden lograr los países africanos el doble objetivo de cubrir sus necesidades de financiación para el desarrollo y mantener la sostenibilidad de la deuda. Por ello, en la presente sección se examinan algunas recomendaciones fundamentales sobre políticas que pudieran ayudar a África en este empeño.

Elevar los niveles adecuados de financiación para el desarrollo a partir de fuentes internas y externas para alcanzar los objetivos de desarrollo y conseguir una transformación estructural

26. Dada la complejidad de los retos para el desarrollo de África, la magnitud de sus necesidades de financiación para el desarrollo y la gravedad de sus limitaciones de capacidad, los países africanos están obligados a aprovechar todas las posibles fuentes de financiación. La deuda, tanto interna como externa, así como otras fuentes complementarias, no puede quedar excluida de la lista de posibles políticas de financiación para el desarrollo en África. Por ello, la deuda canalizada hacia las inversiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible debería disfrutar de una mayor flexibilidad. Por ejemplo, si la deuda se utiliza para construir infraestructuras resilientes (Objetivo 9) se

podría contribuir a eliminar las grandes limitaciones de capacidad productiva y así impulsar la transformación estructural. Sin embargo, la mayor parte de las inversiones necesarias para alcanzar los Objetivos no pueden financiarse únicamente a través de la deuda, puesto que podría afectar a la sostenibilidad de la deuda de la mayoría de los Estados africanos. La movilización de los recursos internos para invertir en el fomento de las capacidades productivas será fundamental para la transformación estructural de África⁷.

Aprovechar la deuda interna y deuda externa sin poner en peligro la sostenibilidad de la deuda

27. Nunca hay que dar por descontada la sostenibilidad de la deuda. Una crisis grave puede causar que un país determinado supere los límites de la sostenibilidad de su deuda. No tendría sentido restringir drásticamente las posibilidades de nuevo endeudamiento exclusivamente para garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. Hay que lograr un mejor equilibrio entre las ventajas que presentan los nuevos préstamos en condiciones favorables y los préstamos ordinarios obtenidos de fuentes internas y externas y las ventajas de limitar ese tipo de endeudamiento para garantizar la sostenibilidad de la deuda. Por ello, África tiene que seguir fortaleciendo los fundamentales macroeconómicos y acometer una transformación estructural que le impida caer en el futuro en la trampa de la deuda. También es importante que los países africanos consigan los logros siguientes:

- a) Menores niveles de déficit por cuenta corriente;
- b) Menor exposición a la volatilidad de los precios de los productos básicos de exportación;
- c) Diseño de programas de inversión racionales con proyectos cuidadosamente seleccionados y detección de los principales obstáculos para asegurar la ejecución de los proyectos dentro de los plazos previstos;
- d) Lucha contra la corrupción y la malversación de fondos;
- e) Mayor eficiencia en el gasto público y la recaudación de ingresos;
- f) Formulación de un enfoque estratégico para determinar las mejores opciones de financiación en términos de costos financieros, vencimiento y estructuras de pago para cada nuevo proyecto.

28. En última instancia, mantener los niveles de sostenibilidad de la deuda es responsabilidad tanto del prestatario como del prestamista. En este sentido, son necesarios más esfuerzos para alentar a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a hacer suyos los principios sobre la promoción del otorgamiento y la toma responsables de préstamos soberanos y llegar a un acuerdo sobre los procesos de reestructuración de la deuda soberana.

Es preciso apoyar la revisión de un marco de sostenibilidad de la deuda que abarque el logro de la sostenibilidad de la deuda y reconozca en sus análisis las singularidades de los países

29. A la vista de que necesidades de financiación para el desarrollo no paran de crecer en África y en los países en desarrollo en general, se puede decir que es necesario volver a examinar los vigentes marcos de sostenibilidad de la deuda. Desde 1990, a pesar de las diversas mejoras de los marcos y análisis de la sostenibilidad de la deuda, son numerosos los que siguen considerando que el marco es excesivamente mecánico, retrógrado y

⁷ UNCTAD, 2015b, *De las decisiones a las acciones – Informe del Secretario General de la UNCTAD a la XIV UNCTAD* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

restrictivo por no distinguir suficientemente en el gasto público entre gastos de capital y gastos recurrentes⁸. En el caso de muchos países africanos, persiste la tensión entre la acumulación de deuda externa para financiar las estrategias nacionales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda externa.

30. Otro problema es el excesivo hincapié que se hace en unos indicadores de deuda que son muy generales, como los de deuda-PIB o deuda-exportaciones, en lugar de centrarse en que el servicio de la deuda interna y externa guarde relación con los ingresos públicos. Debido principalmente al auge de los productos básicos en los primeros años del siglo XXI y los últimos descubrimientos de recursos en toda África, muchos países africanos registraron tasas de crecimiento de las exportaciones de dos dígitos. Esta situación propició que las ratios deuda-exportaciones, fuesen bajas; sin embargo, estos indicadores no reflejan adecuadamente la capacidad de pago a largo plazo, especialmente en los casos en que los recursos extraídos principalmente por empresas multinacionales generan pocos ingresos fiscales.

31. En el fondo el vigente marco de sostenibilidad de la deuda puede llegar a ser demasiado restrictivo para los países de ingresos bajos cuya capacidad para contraer más deuda es mayor que su capacidad para estimular el crecimiento. Preocupa a los países africanos de ingresos bajos que el marco de sostenibilidad de la deuda los pueda dejar atrapados en una situación de deuda reducida y bajo crecimiento.

32. Hay algunas opciones para mejorar el vigente marco de sostenibilidad de la deuda que permiten un aumento limitado de la financiación de la deuda de los países para que los países africanos puedan avanzar en la consecución de los Objetivos sin caer en un endeudamiento excesivo. Unos cuantos elementos de este marco revisado podrían ser los siguientes:

a) Hacer ajustes en el marco de las inversiones para financiar los Objetivos de Desarrollo Sostenible; un marco revisado debería incorporar un sistema de vigilancia que permita controlar el uso de la deuda, que serviría para garantizar que los países se endeudan solo para financiar inversiones productivas y no el consumo, lo que contribuiría al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

b) Incidir más en la fijación de topes máximos a los pagos periódicos en concepto de servicio de la deuda en beneficio de los países de bajos ingresos agobiados por la deuda; una mejora importante consistiría en reorientar la sostenibilidad de la deuda, en el caso de los países de ingresos bajos, para que los pagos en concepto de servicio de la deuda pública guarden relación con los ingresos del Estado, así como en aplicar un sistema de topes máximos a los pagos de esos países en concepto de servicio de la deuda, que contemple también una reducción proporcional de esos pagos por parte de todos los acreedores, incluidos los acreedores comerciales. Estos límites en el servicio de la deuda tendrían que figurar en las cláusulas de acción colectiva vinculantes. Habida cuenta de la incertidumbre que plantea la cuestión de si un problema de deuda es reflejo de una falta de liquidez temporal o de una situación crónica de endeudamiento excesivo, el sistema de topes máximos en el servicio de la deuda podría aplicarse con carácter temporal sin reducir su cuantía total. Si al final se evidencia que un país se enfrenta a un problema de endeudamiento excesivo a más largo plazo, habría que aplicar una reducción del volumen de la deuda.

⁸ UNCTAD, 2004, "El desarrollo económico en África. La sostenibilidad de la deuda: ¿Oasis o espejismo?" (Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: E.02.II.D.13, Nueva York y Ginebra).

Fomentar una mayor profundidad financiera interna con el fin de potenciar los recursos internos y captar el ahorro de la diáspora

33. El informe ha observado que África ha realizado importantes progresos en el desarrollo del sector financiero interno y la profundidad financiera. Es alentador que haya países que hayan podido emitir bonos y otros tipos de instrumentos negociables y a largo plazo. Además, los países africanos han adoptado políticas encaminadas a desarrollar sus mercados nacionales de deuda con el apoyo activo de instituciones financieras internacionales, como el Banco Africano de Desarrollo, el FMI, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Banco Mundial.

34. Si bien estas tendencias son alentadoras, hay margen para una mayor profundidad. Así, por ejemplo, habría que aprovechar aún más el potencial del ahorro generado por el sector de planes de pensiones de jubilación y el sector del seguro. Además, facilitar y reducir el costo de los canales oficiales de envío de remesas permitirá captar más remesas a través de ellos. Una mayor profundidad financiera permitirá también movilizar y aprovechar los ahorros de la diáspora, por ejemplo, a través de los bonos especialmente emitidos para esas personas, los depósitos en moneda extranjera y los préstamos sindicados utilizando las remesas como garantía.

35. El aumento de la deuda interna como uno de los recursos internos movilizados para la financiación del desarrollo podría ayudar a reducir la dependencia de África de la volatilidad de la inversión extranjera directa y la asistencia oficial para el desarrollo, y ampliaría el espacio de políticas de los países africanos. A su vez podría fortalecer la asunción de responsabilidades por los países de las políticas adoptadas y de la titularidad de las estrategias de desarrollo de esos países, dado que una mayor utilización de las fuentes internas de financiación para el desarrollo puede reducir la vulnerabilidad de la deuda externa.

Aprovechar las posibilidades que brindan las asociaciones público-privadas mediante el fortalecimiento de los marcos normativos de colaboración entre los sectores público y privado en los planos nacional y regional, manteniendo bajo control al mismo tiempo la sostenibilidad de la deuda

36. Los gobiernos deberían disponer de marcos jurídicos y de política para sacar el máximo rendimiento de las asociaciones público-privadas para favorecer su desarrollo y minimizar al mismo tiempo los imprevistos que impidan el éxito de la asociación público-privada. En este sentido, la regulación y la formulación de políticas aún tiene que desempeñar un importante papel en relación con la forma en que hay que tratar a ese tipo de asociación en lo referente a la gestión sostenible de la deuda y el desarrollo económico general. La formulación de una regulación que sea orientativa en temas como la valoración y la inscripción en el registro de las asociaciones público-privadas debería venir acompañada de la adopción de principios de gestión de riesgos definidos y la posibilidad de constituir un fondo de contingencias para hacer frente a la eventualidad del fracaso de una asociación público-privada en la que se requiera la intervención pública.

37. A fin de mejorar la gestión de las asociaciones público-privadas, los países africanos podrían considerar la posibilidad de utilizar el modelo de marco de sostenibilidad de la deuda para elaborar escenarios personalizados para realizar análisis tanto de la sostenibilidad de la deuda externa como de la deuda pública. Uno de esos escenarios es una prueba de resistencia normalizada similar a un choque genérico con repercusión en el pasivo contingente. Cuando se dispone de información, tal vez puede justificarse un escenario más específico por país a fin de reflejar los pasivos contingentes generados, entre otros, por las empresas de titularidad estatal, los gobiernos subnacionales, las asociaciones público-privadas o por la debilidad del sector financiero.

38. Asimismo, es importante que los gobiernos africanos permanezcan alerta ante los riesgos asociados con los pasivos contingentes. Los gestores de deuda deben velar por que se tengan en cuenta los efectos de los riesgos asociados a los pasivos contingentes en la posición financiera de los Estados, incluida su liquidez general, a la hora de formular estrategias de gestión de la deuda. Aunque es evidente que las negociaciones y los acuerdos entre un gobierno (en particular en el caso de las empresas de titularidad estatal) y empresas privadas son obligatoriamente confidenciales, debería hacerse pública la información sobre las condiciones financieras generales. Si el Estado es insolvente, esos pasivos pueden suscitar la preocupación ciudadana. A tal efecto, es necesario poder fortalecer un control parlamentario que permita que los diputados puedan aprobar los acuerdos caso por caso, aunque no toda la cuantía de los nuevos préstamos para el año. Cuando la aprobación de los préstamos caso por caso pueda provocar un bloqueo, podría resultar necesario recurrir a ese procedimiento de control en el caso de que los contratos superen un umbral determinado. El fortalecimiento de las capacidades institucionales para la calificación, la vigilancia y la gestión de la deuda, ya sea pública o privada, resulta fundamental en el caso de los países africanos, por cuanto les ayudará a gestionar sus niveles de deuda de una manera más sostenible. La UNCTAD puede brindar a los países africanos asistencia en la confección de series estadísticas, así como capacidad en los ámbitos de la deuda interna, la deuda externa privada, la composición de la deuda y la reestructuración de la deuda soberana.

Estrechar la cooperación internacional y regional y fomentar la capacidad institucional para atender las necesidades de financiación de África

39. La integración regional puede desempeñar un papel fundamental en la coordinación y la incorporación de las principales dimensiones regulatorias e institucionales en las iniciativas de financiación para el desarrollo de mayor alcance como las que se inscriben en el contexto de la Agenda 2063 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Es preciso prestar apoyo a la Unión Africana y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África para revitalizar los esfuerzos destinados a respaldar las estrategias nacionales y regionales, crear los marcos institucionales necesarios y promover instrumentos de movilización de recursos como las bolsas de valores regionales, el fondo de garantía crediticia de África y el Programa de Desarrollo de la Infraestructura en África. Para ello es necesario mancomunar los recursos continentales de manera política, eficaz y significativa.

40. En todos los casos de flujos de financiación aún queda margen para mejorar la gestión de la deuda; la coordinación en el seno de la Unión Africana y, junto con un enfoque que permita implicar al conjunto de la Administración Pública, podría ayudar a fortalecer las estrategias de gestión de la deuda a medio plazo. En este sentido, el fomento de los Principios de la UNCTAD para la Promoción del Otorgamiento y la Toma Responsables de Préstamos Soberanos puede revestir una especial importancia. África tendrá que seguir esforzándose para fortalecer la capacidad de gestión de la deuda. En los últimos años se han promovido varios programas de capacitación para fortalecer la capacidad de gestión de la deuda, pero ahora la complejidad de opciones de financiación es nueva, por lo que es preciso adquirir un nuevo conjunto de competencias técnicas en mercados financieros privados que puede que algunos funcionarios públicos aún no dominen. En el plano internacional, es preciso sostener y estrechar aún más la cooperación en relación con las cuestiones tributarias y los flujos financieros ilícitos. África no puede combatir por sí sola este tipo de flujos. Podría acogerse al apoyo multilateral a la hora de fomentar sus capacidades institucionales para hacer frente a esos flujos y aprovechar la voluntad internacional de solventar este importante problema. Por ello, es preciso fortalecer en diversas esferas las capacidades de las administraciones de hacienda pública, en particular en lo que respecta a las cuestiones tributarias, así como definir en detalle y poner freno a los flujos financieros ilícitos.

Superar la escasez de datos y fomentar sus capacidades analíticas en materia de vigilancia y gestión de la deuda

41. Persisten aún problemas importantes en cuanto a la disponibilidad de datos. Después de muchas iniciativas, especialmente las relacionadas con la gestión de la deuda en los países africanos, es sorprendente la escasez de datos a disposición del público sobre la deuda interna y los ingresos públicos. Si bien el FMI y el Banco Mundial disponen de datos sobre la mayoría de los países, especialmente de los países pobres muy endeudados de África, a los que hace un seguimiento periódico, no es fácil para el público acceder a la mayoría de ellos. Por ejemplo, las bases de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial y del Global Development Finance no disponen de datos sobre la deuda interna y presentan considerables carencias en lo que respecta a los ingresos públicos. La falta de ese tipo de datos contribuye a la utilización de indicadores de deuda menos útiles, como las ratios deuda/PIB y deuda/exportaciones. La mejora de la capacidad institucional para la reunión, cotejo y análisis de datos sobre la deuda será fundamental para mejorar la sostenibilidad de la deuda, en particular tratándose de países en desarrollo. El Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda de la UNCTAD es un buen ejemplo de cómo la cooperación técnica puede ser de ayuda en ese proceso en África. Ha desarrollado una aplicación informática especializada en el análisis financiero y la gestión de la deuda con el fin de satisfacer las necesidades operacionales, estadísticas y analíticas de los gestores de la deuda. Esta aplicación puede ayudar a los países en desarrollo a mejorar la calidad de su base de datos sobre la deuda y contribuir a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, así como a preparar informes sobre la deuda y análisis de la sostenibilidad de la deuda.

IV. Conclusiones

42. Es necesario estrechar la cooperación internacional y regional y fomentar la capacidad institucional a la hora de atender las necesidades de financiación de África y superar las dificultades que plantea la gestión de la deuda. La integración regional puede desempeñar un papel crucial en la coordinación y la incorporación de las principales dimensiones regulatorias e institucionales en las iniciativas de financiación para el desarrollo de mayor alcance como las que se inscriben en el contexto de la Agenda 2063 de la Unión Africana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Ante el telón de fondo de caída de los precios de los productos básicos, crecimiento de los niveles de deuda, resurgimiento del dólar y previsiones de mayores tasas de interés a nivel mundial, no se pueden ignorar los peligros de caer en una nueva trampa de la deuda en África. Los países africanos deben proseguir sus esfuerzos por compaginar armonizadamente objetivos opuestos como son el gasto para la financiación para el desarrollo y la necesidad de evitar una nueva ronda de crisis de deuda.
