

Debate sobre la pobreza

Al leer los artículos sobre la reducción de la pobreza en la edición de junio de 2002 de *Finanzas & Desarrollo*, más allá de la sorpresa y preocupación al saber que mi país (Perú) no ha elaborado el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), me parece destacable la recomendación formulada en el artículo “El DELP de Bolivia: 5 puntos de vista” (Ramiro Cavero Uriona, Juan Carlos Requena P., Juan Carlos Núñez, Rosalind Eyben y Wayne Lewis) para que en Bolivia, en el diálogo nacional, se convoque a mujeres e indígenas.

Las mujeres, los indígenas y los jóvenes son excluidos sistemáticamente en la elaboración de los DELP, son los grandes ausentes en los debates públicos y los diálogos nacionales, en especial cuando están en juego la definición de presupuestos y las prioridades de las políticas públicas. Estos tres sectores no estuvieron representados oficialmente en el Acuerdo Nacional por la Gobernabilidad, firmado en julio de 2002 por el Presidente y los principales funcionarios de las fuerzas políticas y la sociedad civil. El Acuerdo es un pacto histórico que refuerza el compromiso ciudadano por nuestra democracia recuperada. Los que sí participamos pudimos incluir propuestas para combatir la discriminación, promover la equidad de género y asegurar a los más jóvenes entornos familiares y barriales más seguros. No hay desarrollo basado en la exclusión y la desigualdad. La democracia y el buen gobierno significan recoger las distintas voces y entablar un diálogo de ciudadanos.

El artículo “La deuda odiosa” (Michael Kremer y Seema Jayachandran) plantea un tema provocador. Nos parece contraproducente que gobiernos y multinacionales hablen de crecimiento, competitividad, lucha contra la pobreza, pasando por alto al mismo tiempo el debate sobre la deuda. En América Latina los fondos (y parte del erario nacional) se han destinado constantemente a gastos militares, a la asistencia social populista y electorera, y a las arcas personales y familiares de la elite en el poder. En general, han sido mal manejados por regímenes de corte autoritario, corrupto y clientelista. ¿Deben las nuevas generaciones sacrificar su futuro y su bienestar actual para pagar algo que no fue consultado a la ciudadanía y que por último no creó riqueza nacional? Deberían existir mecanismos de control ciudadano nacional, con la participación de un organismo externo que verifique adónde y cómo se canalizan los nuevos fondos.

Hay todo un movimiento que centra su atención en la reducción de la deuda. Quiero compartir nuestro escepticismo frente a los estudios que pasan por alto el entorno macroeconómico, ya que además del peso de la deuda, nuestras economías endeblen se enfrentan a políticas proteccionistas del Norte desarrollado, a las exportaciones baratas chinas y sus nocivas prácticas de dumping y a otros obstáculos al comercio. Paradójicamente, mientras algunos estudios señalan un descenso de la pobreza, en nuestra región se está dando un empobrecimiento masivo de la clase media, y se observa una tendencia a la igualación en la pobreza. El futuro no es muy prometedor, el círculo vicioso

entre pobreza, violencia e inseguridad amenaza con atrapar a los más jóvenes.

Olenka Ochoa Berreteaga

Miembro Directivo de la Federación Latinoamericana de

Mujeres Municipalistas

Concejala de la Municipalidad de Lima

Directora del Programa de Violencia Urbana y Seguridad

Ciudadana del Instituto de la Mujer y la Familia (ONG)

Préstamos del FMI a regímenes autocráticos

La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI no se equivoca al señalar las repercusiones negativas de permitir la obtención frecuente de préstamos del FMI, en el artículo sobre el uso prolongado de los recursos del FMI (diciembre de 2002). Otra consecuencia no intencionada es el respaldo financiero implícito que se les ha brindado a regímenes autocráticos que, de otro modo, podrían haber perdido apoyo e incluso el poder. Antiguos gobernantes de Filipinas, Haití y Kenya, países prestatarios con uso más prolongado de recursos, recurrieron al FMI en busca de la asistencia financiera que los mercados privados de capital les habían negado. No sabemos si la población de esos países habría sufrido mayor penuria si el FMI no hubiera otorgado préstamos a los oligarcas que controlaban el poder, pero al menos de este modo la institución estaría libre de toda responsabilidad indirecta respecto a esos regímenes.

Además, el artículo menciona varias recomendaciones del informe de la OEI para reducir los incentivos de endeudarse en forma prolongada. Otro cambio que se menciona sería la imposición de una tasa de interés ajustable que aumentaría en caso de que un gobierno siguiera solicitando acogerse a los programas de préstamo del FMI. Como economistas, creemos que, al igual que los individuos responden a los incentivos, no hay motivos para pensar que los gobiernos no puedan reaccionar de la misma manera.

Joseph P. Joyce

Profesor de Economía

Wellesley College

Medición de la deuda potencial

El artículo de Christina Daseking, “Deuda: ¿Cuándo es excesivo el nivel de endeudamiento?” (diciembre de 2002), pone de relieve algunas cuestiones importantes en relación con el seguimiento de la deuda en los países miembros del FMI, incluido el de los pasivos contingentes. Me sorprendió, sin embargo, leer que los activos contingentes “son sumamente difíciles de medir en la práctica”. De hecho, los principales organismos de calificación de la deuda, así como las empresas que calculan el riesgo comercial y los analistas especializados en riesgo político, han estado usando durante años diversos modelos cuantitativos y cualitativos de evaluación del riesgo país.

Del mismo modo, Hana Polackova Brixí, del Banco Mundial, y Ashoka Mody, del FMI, han publicado estudios muy



relevantes sobre el alcance y la cuantificación de los pasivos contingentes del gobierno (*Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*). Además, algunos académicos especializados en las metodologías de evaluación del riesgo empresarial, como Edward Altman y Scott Nammacher, han desarrollado modelos de cálculo del riesgo de incumplimiento, que se han utilizado durante más de una década para evaluar la solidez financiera de las empresas públicas y de otros beneficiarios de las garantías del gobierno.

La autora debería reconocer que, desde principios de los años noventa, se ha progresado mucho en la cuantificación de los activos contingentes frente al sector público y en la evaluación de las probabilidades de hacerlos efectivos.

*Lucien Peters, Asesor Experto
EUROSTAT, Comisión Europea
Asesor, asistencia técnica, FMI*

La deuda odiosa

En “La deuda odiosa” (junio de 2002), Michael Kremer y Seema Jayachandran abordan con valentía un tema espinoso desde el punto de vista político. Será necesario definir lo que es la deuda odiosa, y llegar a un consenso respecto a cómo superar el problema. El endeudamiento para comprar armas, incluidos equipos para sofocar “disturbios” internos, no puede considerarse odioso automáticamente. Si Francia adquiere chalecos antibalas o bombas de humo para utilizarlas en caso de protestas, eso de por sí no representa un contrato odioso. El gobierno francés es legítimo, y los implementos para preservar el orden son parte del equipamiento de la fuerza pública. Tampoco es odioso de por sí el endeudamiento sin el consentimiento del pueblo porque el gobierno, supuestamente, representa a sus ciudadanos. El concepto de “autoridad ilegítima” se aplica exclusivamente a los regímenes de facto.

Para determinar si una deuda es odiosa, hay que plantearse las siguientes preguntas: 1) ¿Se contrajo para financiar operaciones que no probaron aportar ningún beneficio solo *después* de destinarse los recursos al fin previsto? 2) ¿Se contrajo para financiar operaciones que desde un comienzo eran ajenas a los intereses del pueblo? 3) ¿La contrajo un gobierno obviamente corrupto que probablemente destinó los fondos a fines diferentes a los previstos? 4) ¿Concedió un banco privado un préstamo a un país sobreendeudado con la expectativa de que éste pronto recibiría ayuda externa, y especulando con el posible incumplimiento del país? Los casos 2, 3 y 4 son ejemplos de deuda odiosa.

Un nuevo régimen puede objetar la validez de un préstamo odioso si las circunstancias de “presunción de contexto fraudulento” eran ampliamente conocidas cuando se obtuvo el préstamo. Pero tampoco debe facultarse a una nueva autoridad “moral” para que juzgue las prácticas de los regímenes anteriores. En la era de Internet, todos conocemos los estudios de Amnistía Internacional y Transparencia Internacional, y es fácil obtener información sobre la deuda de los países, su compromiso democrático y la reputación de sus gobernantes. Los banqueros deben averiguar qué uso dará el

país a los préstamos y, siguiendo el ejemplo del Banco Mundial, solo deberían desembolsar los fondos cuando se haya demostrado que no se destinarán a fines odiosos. Todo préstamo concedido en circunstancias dudosas y utilizado para fines no previstos debido a una presunta negligencia del banquero sería fácil de impugnar en casi cualquier tribunal.

Dado que la mayoría de los préstamos se basan en el derecho romano o anglosajón, que contemplan la impugnación de transacciones fraudulentas, existen fundamentos para que los nuevos gobiernos impugnen préstamos odiosos de tipo 2 y 3. En cuanto a los préstamos de tipo 4, ¿por qué no aplicarles la ley que rige para las empresas? La garantía ofrecida por un banco que otorga un crédito durante un período “sospechoso”, cuando el país endeudado atraviesa una situación económica desastrosa (que pudiera requerir la intervención de las autoridades monetarias internacionales) podría resultar inválida respecto a la de los demás acreedores. Asimismo, podría declararse responsable al banco, o imponerse una moratoria sobre sus títulos de crédito. Los bancos aprenderían muy rápidamente a no otorgar más préstamos de ese tipo.

*Luc Queyrel
Consultor sobre adquisiciones*

Respuesta de Seema Jayachandran y Michael Kremer:

Concordamos con muchas de las observaciones del Sr. Queyrel. La deuda es odiosa si se contrae sin el consentimiento del pueblo y para fines ajenos a sus intereses. Puede interpretarse que un gobierno goza del “consentimiento del pueblo” si ha sido elegido democráticamente, o al menos sin que se haya violado el derecho nacional.

También convenimos en que el caso 1 —un préstamo que en última instancia no aportó ningún beneficio al país— no constituye una deuda odiosa. Nuestro planteamiento es que, si puede determinarse de antemano que un préstamo es odioso, se reducen las decisiones sesgadas. Si cuando el país se endeudó tenía buenas intenciones, la deuda no es odiosa aun si el gasto no rindió frutos.

No coincidimos con el Sr. Queyrel en dos aspectos. Primero, no creemos que el caso 4 represente una deuda odiosa. La situación es, en efecto, análoga, en el sentido de que si se estimara por anticipado que el país no tiene la capacidad de rembolsar la deuda, disminuirían los préstamos dudosos. Pero si un gobierno legítimo se endeuda para construir escuelas y educar a la gente previendo que no podrá rembolsar los préstamos, en realidad estaría atentando contra los intereses de sus acreedores y no contra los del pueblo. Si quedara plasmado claramente que los acreedores asumen el riesgo de sus préstamos y que no deben esperar que los rescaten las instituciones financieras internacionales, seguramente se reducirían los préstamos a los países sobreendeudados. Segundo, si bien es cierto que las entidades como Transparencia Internacional divulgan información útil, no siempre hay consenso entre estas entidades respecto a los datos. Se necesita una sola voz, pero ni siquiera habría que crear una nueva institución: el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por ejemplo, podría determinar qué deudas son odiosas.