

# Financiamiento de la inversión social en el Perú a través de operaciones de canje de deuda pública

---

*Junio, 2004*

---

Preparado por:

---

**Francisca Pin, M.Sc**  
Consultor  
Abt Associates Inc.



Partners for Health Reform*plus*



Abt Associates Inc. ■ 4800 Montgomery Lane, Suite 600  
Bethesda, Maryland 20814 ■ Tel: 301/913-0500 ■ Fax: 301/652-3916

*En colaboración con:*

Development Associates, Inc. ■ Emory University Rollins School of Public Health ■ Philoxenia International Travel, Inc. ■ Program for Appropriate Technology in Health ■ Social Sectors Development Strategies, Inc. ■ Training Resource Group ■ Tulane University School of Public Health and Tropical Medicine ■ University Research Co., LLC.



*Financiado por:*  
Agencia de los EE.UU para el Desarrollo Internacional

*Orden NoTE 058S*



## **Misión**

*Socios para la Reforma del Sector Salud (Partners for Health Reformplus, o PHRplus) es el proyecto bandera de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional para el fortalecimiento de las políticas y el sistema de salud en los países en desarrollo y en transición. Este proyecto quinquenal (2000–2005) amplía el proyecto predecesor de Colaboraciones para la Reforma del Sector Salud (Partnerships for Health Reform, PHR) y continúa el enfoque de este último en políticas, financiamiento y organización de los sistemas de salud, con un nuevo acento en la participación de la comunidad, la vigilancia de las enfermedades infecciosas y los sistemas de información que apoyan la administración y prestación de servicios apropiados de atención de salud. PHRplus se concentrará en los siguientes resultados:*

- ▲ *Ejecución de una reforma apropiada del sistema de salud.*
- ▲ *Generación de nuevo financiamiento para atención de salud y un uso más eficaz de los fondos existentes.*
- ▲ *Diseño y puesta en marcha de sistemas de información de salud con fines de vigilancia de las enfermedades infecciosas.*
- ▲ *Prestación de servicios de buena calidad por parte de los trabajadores de salud.*
- ▲ *Disponibilidad y uso apropiado de productos para el mantenimiento de la salud.*

PHRplus produjo este documento con la financiación de la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo el Proyecto No. 936-5974.13, Contrato No. HRN-C-00-95-00024 y es de dominio público. Las ideas y opiniones presentadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID o sus empleados. Las partes interesadas pueden utilizar este documento en parte o en su totalidad, siempre y cuando se mantenga la integridad del reporte y no se hagan interpretaciones erróneas de sus resultados o presenten el trabajo como suyo propio. Este y otros documentos producidos por HFS, PHR, y PHRplus pueden verse y bajarse de la red de la página del proyecto en la red, [www.PHRplus.org](http://www.PHRplus.org).

**Junio 2004**

## **Cita Recomendada**

Pin, Francisca. Junio 2004. *Financiamiento de la inversión social en el Perú a través de operaciones de canje de deuda pública*. Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc.

Para obtener copias adicionales de este informe, comuníquese con el Centro de Recursos de PHRplus en [PHR-InfoCenter@abtassoc.com](mailto:PHR-InfoCenter@abtassoc.com) o visite nuestro sitio Web en [www.phrproject.com](http://www.phrproject.com).

**Contrato / Proyecto No.:**

HRN-C-00-00-00019-00

**Presentado a:**

Karen Cavanaugh, CTO  
División de Políticas y Reforma de Sectores  
Oficina de Salud y Nutrición  
Centro para la Población, Salud y Nutrición  
Oficina para Programas Globales, Apoyo e Investigación en Terreno  
Agencia de los EE.UU para el Desarrollo Internacional

# Resumen

El sector salud requiere anualmente aproximadamente \$1 100 millones de dólares adicionales a los recursos presupuestarios (equivalentes al 2 por ciento del PIB) para atender de manera satisfactoria las necesidades de financiamiento al acceso de los servicios de salud de la población de menores recursos y cumplir con sus compromisos de inversión en determinadas zonas del país. Dada las restricciones fiscales que enfrenta el sector público, se requiere contar con una mezcla de fuentes de financiamiento alternativo que contribuyan a reducir los severos problemas de inequidad. En este sentido, el objetivo del presente estudio es analizar y evaluar mecanismos de financiamiento *sostenibles*, de manera particular, el mecanismo de canje multilateral de deuda (*swaps*) con el Club de París por proyectos en el sector salud. Ello, con el propósito de mejorar la capacidad financiera del Ministerio de Salud para hacer frente a los graves problemas de inequidad y acceso a los servicios de salud, toda vez que coadyuvaría a reducir la presión de la deuda pública.

El principal resultado que muestra el estudio es que se existe una deuda potencialmente susceptible de ser negociada con el Club de París de aproximadamente \$4 000 millones de dólares. Sin embargo, considerando la probabilidad de éxito de negociación basado en indicadores cualitativos y cuantitativo se estima que el valor esperado de la negociación ascendería a \$541 millones de dólares que pueden ser efectivamente canalizados al sector salud mediante operaciones de canje de deuda y que implicaría un flujo de financiamiento adicional de \$60 millones de dólares anuales (equivalente al 6 por ciento de la brecha del sector). Para alcanzar los objetivos definidos, se requiere plantear una estrategia sectorial y multilateral de negociación con el Club de París y la creación de un fondo de inversión extingible, esto último con el propósito de evitar los problemas fiscales y monetarios que pudieran generar este tipo de operaciones..

---

# Índice

Siglas .....	v
Resumen Ejecutivo.....	vii
1. Introducción.....	1
2. Marco teórico.....	3
2.1 Canje de deuda por inversión en acciones.....	3
2.2 Canje de deuda por desarrollo .....	4
3. Marco legal de las operaciones de canje de deuda .....	7
3.1 Marco legal del Club de París .....	7
3.2 Marco legal del Perú.....	9
3.2.1 Para la negociación multilateral.....	9
3.2.2 Para la negociación bilateral de canje de deuda en el marco de la minuta de 1996 ....	10
3.2.3 Para la formación de una Mesa de Negociación fuera del ámbito del Club de París ..	10
3.3 Aspectos presupuestarios.....	11
3.4 Documentación de la operación de canje de deuda .....	12
4. Administración del fondo contravalor .....	13
4.1 Tipología del fondo contravalor .....	13
4.2 Estructura organizativa.....	14
4.3 Modalidad financiera del fondo contravalor .....	16
4.4 Del destino y desembolso de los recursos .....	17
4.5 De la convocatoria y selección de proyectos.....	17
4.6 De la supervisión .....	18
4.7 Aspectos administrativos de los recursos financieros .....	18
4.8 Recomendaciones para la creación del fondo contravalor .....	19
5. Experiencia peruana de canje de deuda por inversión social: 1992-2003 .....	21
6. Análisis de la viabilidad de las operaciones de canje de deuda como un mecanismo de financiamiento de la inversión social .....	29
6.1 Determinación de la deuda elegible.....	29
6.2 Análisis de la oferta .....	33
6.3 Deuda potencialmente negociable con el Club de París.....	33
6.4 Valor esperado de la negociación de canjes de deuda con el Club de París.....	36
6.5 Prioridad de la negociación .....	40
6.6 Viabilidad de la demanda según alternativas financieras del fondo.....	42
6.7 Fondo permanente .....	42
6.8 Fondo extinguable.....	43

6.9 Fondo de inversión extingible .....	47
6.10 Estrategia de negociación .....	49
7. Recomendaciones de política y próximos pasos .....	55
Anexo A: Fondo de ayuda al desarrollo .....	59
Anexo B: Índice local de disponibilidad de negociación .....	63
Anexo C: La situación de la pobreza en el Perú.....	67
Anexo D: Deuda con el club de París.....	73
Anexo E: Bibliografía .....	77

---

## Lista de Cuadros

Cuadro 1. Canjes de deuda con el Club de París: 1992 - 2003 .....	21
Cuadro 2. Canjes de deuda con el Club de París: 1992 - 2003 .....	22
Cuadro 3. Club de París – Deuda nominal al 31 de diciembre del 2003 .....	30
Cuadro 4. Deuda con el Club de París al 31 de diciembre del 2003.....	32
Cuadro 5. Deuda contractualmente negociable con el Club de París.....	34
Cuadro 6. Deuda potencialmente negociable con el Club de París – Indicadores Cuantitativos .....	35
Cuadro 7. Indicadores de disponibilidad de negociación.....	38
Cuadro 8. Valor esperado de la deuda por negociar .....	39
Cuadro 9. Prioridad de negociación.....	41
Cuadro 10. Rentabilidad de Bonos del Tesoro de los Estados Unidos .....	42
Cuadro 11. Ingresos del Fondo Permanente .....	43
Cuadro 12. Valor actual neto de recursos solicitados .....	44
Cuadro 13. Valor esperado de la Deuda potencialmente negociable.....	45
Cuadro 14. Vencimientos nominales de la deuda potencialmente negociable .....	46
Cuadro 15. Pagos anuales del Fondo de Inversión extingible .....	47
Cuadro 16. VAN de Fondo de Inversión Extinguible.....	48
Cuadro 17. Producto Nacional Bruto y Distribución de Ingreso .....	50
Cuadro 18. Ayuda 2001 .....	52

---

## Lista de Gráficas

Gráfica 1. Canje de Deuda por Inversión.....	2
Gráfica 2. Canje de Deuda por Desarrollo.....	3
Gráfica 3. Acreedores de la deuda pública externa al 31 de diciembre del 2003 .....	29
Gráfica 4. Índice de ayuda CGD: 2004.....	37
Gráfica 5. Financiamiento del Fondo Contravalor con Canje de Deuda Interna por Externa .....	49
Gráfica 6. Deuda Pública Externa 2001 .....	51
Gráfica 7. Ayuda <i>per cápita</i> 2001.....	52
Gráfica 8. Ayuda por persona pobre 2001 .....	53

# Siglas

<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BTP</b>	Bonos del Tesoro Público
<b>CGD</b>	<i>Center for Global Development</i>
<b>COFACE</b>	Compañía Francesa de Seguro para el Comercio Exterior
<b>DGCP</b>	Dirección General de Crédito Público
<b>ECGD</b>	Departamento de Garantías al Crédito para la Exportación
<b>FC</b>	Fondo Contravalor
<b>FAD</b>	Fondo de Ayuda al Desarrollo
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>ICO</b>	Crédito Oficial de España
<b>IDA</b>	Asociación Internacional para el Desarrollo
<b>INEI</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>JBIC</b>	Banco de Japón para la Cooperación Internacional
<b>KFW</b>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Agencia alemana de cooperación para el desarrollo)
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MMM</b>	Marco Macroeconómico Multianual
<b>ODA</b>	<i>Organization for Development Assistance</i>
<b>OECD</b>	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental
<b>PHRplus</b>	<i>Partners for Health Reformplus</i>
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PNB</b>	Producto nacional bruto
<b>PROFONANPE</b>	Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>USAID</b>	Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional
<b>VAN</b>	Valor actual neto

# Resumen Ejecutivo

El sector salud del Perú requiere anualmente aproximadamente \$1 100 millones de dólares adicionales a los recursos presupuestarios – equivalentes al 2 por ciento del producto interno bruto (PIB) para atender de manera satisfactoria las necesidades de financiamiento al acceso de los servicios de salud de la población de menores recursos y cumplir con sus compromisos de inversión en determinadas zonas del país. Dada las restricciones fiscales que enfrenta el sector público, se requiere contar con una mezcla de fuentes de financiamiento alternativo que contribuyan a reducir los severos problemas de inequidad.

En este contexto, la operación de canje de deuda constituye una de las múltiples alternativas de financiamiento adicional que dispone el sector salud y que coadyuvarían a mejorar la capacidad financiera del Ministerio de Salud para hacer frente a los graves problemas de inequidad y acceso. Sin embargo, la experiencia peruana en la utilización de este esquema financiero no ha sido efectiva en términos de los objetivos planteados. Ello se atribuye a dos elementos fundamentales: (a) la estrategia de negociación ha sido de carácter bilateral (gobierno a gobierno) lo cual ha generado flujos de recursos de manera irregular y poco significativos y (b) no se ha basado en una estrategia sectorial. Al respecto, cabe mencionar que durante el periodo 1992-2003 el Perú sólo ha logrado obtener fondos por \$316 millones de dólares para financiar proyectos de desarrollo a través del mecanismo de canje.

Por ello, se plantea la necesidad de diseñar y evaluar la viabilidad de una estrategia sectorial para la negociación multilateral de canje de deuda. La ventaja de este planteamiento es múltiple. Por un lado, permitiría maximizar la deuda potencialmente susceptible de ser canjeada, reduciría los costos de transacción de la negociación y por otro lado, generaría un flujo permanente de recursos de acuerdo a las necesidades de inversión del sector salud.

Para la evaluación de la viabilidad financiera de la negociación multilateral se procedió a determinar tanto la deuda potencialmente susceptible de ser canjeada así como el valor actual de los flujos anuales de recursos que generaría este tipo de operación bajo diferentes modalidades de fondos (fondo permanente, fondo extinguido, fondo de inversión extinguido).

La deuda sujeta a negociación según los términos contractuales de la Minuta del Club de París de 1996 alcanza los \$2 042 millones de dólares de dólares. El 64 por ciento del monto por negociar estaría constituido por deuda concesional pre *cut-off* y el saldo restante por una fracción de la deuda comercial pre *cut-off*. En base a los precedentes de los canjes de deuda peruana que se han efectuado desde 1992, es posible determinar una deuda potencial que a diferencia de la deuda contractual sujeta a canje, incluya la deuda concesional post *cut-off*. Esta inclusión permite incrementar el monto de deuda susceptible de ser negociada a 4 008 millones de dólares.

Sin embargo, considerando la probabilidad de éxito de negociación basado en indicadores cualitativos y cuantitativo se estima que el valor esperado de la negociación ascendería a \$541 millones de dólares de dólares que pueden ser efectivamente canalizados al sector salud mediante operaciones de canje de deuda y que implicaría un flujo de financiamiento adicional para el sector entre \$60 y \$80 millones de dólares anuales (equivalente al 6 por ciento de la brecha del sector). Un aspecto importante que se debe mencionar es la elevada sensibilidad del valor esperado de la negociación respecto a la

duración del proceso de negociación. Al respecto, cabe señalar que una demora de dos años implicaría una reducción del valor esperado de la deuda de aproximadamente \$100 millones de dólares.

Un aspecto fundamental es lo referido a la organización del Fondo Contravalor (FC), recomendándose que éste sea único, autónomo y con una estructura administrativa de dos niveles. Con ello se logran ventajas administrativas en términos de reducción de costos, aumento de la productividad, independencia de los órganos políticos, amplitud de representación de los acreedores y la preeminencia de los criterios técnicos para la elección, ejecución o supervisión de los proyectos.

Para llevar a cabo esta estrategia es imprescindible que el gobierno peruano desarrolle tres ejes de acción:

- ▲ **Articulación sectorial:** Esta acción táctica está orientada a crear consenso entre los sectores sociales para utilizar los mecanismos de canje de deuda sobre la base de una *estrategia de inversión social integrada*. Para ello, es fundamental que el poder ejecutivo tome el liderazgo para: (i) convocar a los sectores sociales y promover esta iniciativa integrada, (ii) organizar los equipos multisectoriales para la formulación del plan de inversión social de mediano plazo y las necesidades de financiamiento y (iii) convocar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para solicitar el canje multilateral de Canje Multilateral de deuda con el Club de París y evaluar la viabilidad de esta estrategia.
- ▲ **Diseño de la propuesta de operación de canje de deuda:** El segundo eje de acción se refiere al diseño de la propuesta de operación de canje de deuda, la cual tiene dos elementos fundamentales. El primero, es la priorización y formulación por parte de los sectores de los perfiles de proyectos de inversión social que serán objetos de la negociación de canje. Sobre la base de estos elementos, el MEF requiere definir los aspectos financieros y administrativos de la propuesta de canje. Ello incluye la determinación de los montos, modalidades de condonación (principal o vencimiento del servicio), flujos de desembolsos, esquema del Fondo Contravalor, propuesta de Acuerdo Marco entre otros.
- ▲ **Diseño de la estrategia de negociación:** El MEF y el Ministerio de Relaciones Exteriores serían los responsables de implementar el eje de acción referido a la negociación del canje de deuda con los países miembros del Club de París. Para ello es prioritario, que estos definan una estrategia técnica y política de negociación, la cual incluye, la identificación de potenciales países suscriptores de un acuerdo de canje, la definición de mecanismos para la concertación de un esquema de condonación de la deuda así como la determinación y organización de los espacios para la difusión externa de los planes de inversión (Mesa de Proyectos), entre otros.

# 1. Introducción

La deuda del gobierno peruano con los países miembros agrupados en el foro del Club de París es prácticamente la única con la que es factible efectuar operaciones de canje. Esta organización informal es un foro para arreglos de deudas pendientes con gobiernos, instituciones gubernamentales y proveedores con seguro oficial de crédito (provisto por los gobiernos de sus respectivos países).

Desde el año 1992, se han efectuado operaciones de canje de deuda con los gobiernos de los países integrantes del Club de París que han representado fondos por \$316 millones de dólares invertidos en áreas de desarrollo social, ambiental y productivo.

El presente trabajo analiza las posibilidades existentes sobre los diferentes tipos de canje de deuda, su viabilidad legal, administrativa y financiera para el financiamiento de proyectos de desarrollo social. En cuanto a los aspectos legales, se describen los principios que rigen las negociaciones con los países acreedores agrupados en el foro del Club de París, así como el marco legal peruano en el que se efectúan estas operaciones.

Entre los aspectos administrativos, se discuten aspectos relacionados con la organización del fondo contravalor, el desembolso de los recursos y la selección y supervisión de los proyectos a ser financiados.

El análisis de viabilidad financiera se efectúa a través de un **análisis de oferta y demanda**. El análisis **oferta** consiste en la estimación del valor esperado de las negociaciones futuras, basado en la probabilidad de éxito de las mismas. Por su parte, el análisis de la **demand**a consiste en una comparación financiera de tres tipos de fondos para establecer el **valor actual de los recursos por financiar**. La **comparación de estos dos valores** nos permitirá efectuar conclusiones acerca de las acciones a tomarse, descritas en la **estrategia de negociación**.

El sector salud requiere anualmente aproximadamente \$1 100 millones de dólares adicionales a los recursos presupuestarios (equivalentes al 2 por ciento del PIB) para atender de manera satisfactoria las necesidades de financiamiento al acceso de los servicios de salud de la población de menores recursos y cumplir con sus compromisos de inversión en determinadas zonas del país. Dada las restricciones fiscales que enfrenta el sector público, se requiere contar con una mezcla de fuentes de financiamiento alternativo que contribuyan a reducir los severos problemas de inequidad, destacando entre ellos el mecanismo de permuta de deuda pública con organismos internacionales por proyectos en salud.

Actualmente la deuda pública con organismos internacionales asciende a \$8 500 millones de dólares, con lo cual mediante un mecanismo de permuta de deuda que libere anualmente el 1 por ciento de la deuda pública con los organismos internacionales durante un horizonte de 10 años se podría cubrir aproximadamente el 10 por ciento de los recursos financieros adicionales del sector salud.

Con la finalidad de promover el interés a los organismos internacionales a adoptar este mecanismo de financiamiento, se requiere articular este programa financiero con proyectos integrales que estén orientados a mejorar la calidad de vida de la población de menores recursos o de aquellos que se encuentran excluidos del acceso a los diferentes servicios sociales (educación, salud, entre otros). Las

ventajas de esta estrategia son múltiples. Por un lado, permite reducir la presión de la deuda pública y por otro lado, puede coadyuvar a una reducción sostenible de la inequidad en el sector salud.

Para el diseño de una propuesta de canje de deuda se ha realizado el presente estudio, el cual permite dar luces respecto a la viabilidad de la propuesta. Dicho estudio incluye un *análisis del marco legal* (capítulo 3), revisándose la **Minuta del Club de París** y analizando las cláusulas sobre arreglos bilaterales que norman las conversiones o canjes de deuda comercial y concesional. A partir de la revisión del marco normativo se discutió en el capítulo 4 algunos aspectos fundamentales para la operatividad de la propuesta de canje, principalmente aquellos referidos a la constitución, administración y supervisión de un **Fondo Contravalor Administración**.

En el capítulo 5, se describe la experiencia peruana en el uso del mecanismo de canje de deuda por inversión social, presentando información relevante sobre acreedores, montos, períodos y destino de los fondos. En el capítulo 6 se analiza la viabilidad de la operación de canje de deuda, lo cual implica la evaluación de (a) la sostenibilidad de los recursos, en términos de montos, periodos, flujos corrientes que podrían estar comprometidos en el esquema de canje, entre otros (b) las limitaciones que enfrentaría el gobierno peruano para la creación del Fondo Contravalor y (c) las condiciones que podrían imponer los gobiernos para el desarrollo de los proyectos que financien los canjes de deuda. Asimismo, en este capítulo se determina el monto máximo de la deuda susceptible a ser canjeada en estas operaciones (condonación potencial). Finalmente, en el capítulo 7 se plantean algunas recomendaciones de políticas.

## 2. Marco teórico

Las operaciones de canje de deuda consisten en la transferencia de recursos, que originalmente deberían destinarse al pago de la deuda externa, a proyectos para el desarrollo en un área específica de carácter productivo, social o ambiental. Debido a que los fondos invertidos localmente en estos proyectos estarían destinados, de otra manera, al pago de obligaciones externas, la rentabilidad social de esta forma de financiamiento es comparable sólo con la de las donaciones.

La literatura identifica dos tipos principales de operaciones de canje de deuda (Moye 2001) de acuerdo al área de interés o destino de los fondos: canje de deuda por inversión y canjes de deuda por proyectos de desarrollo.

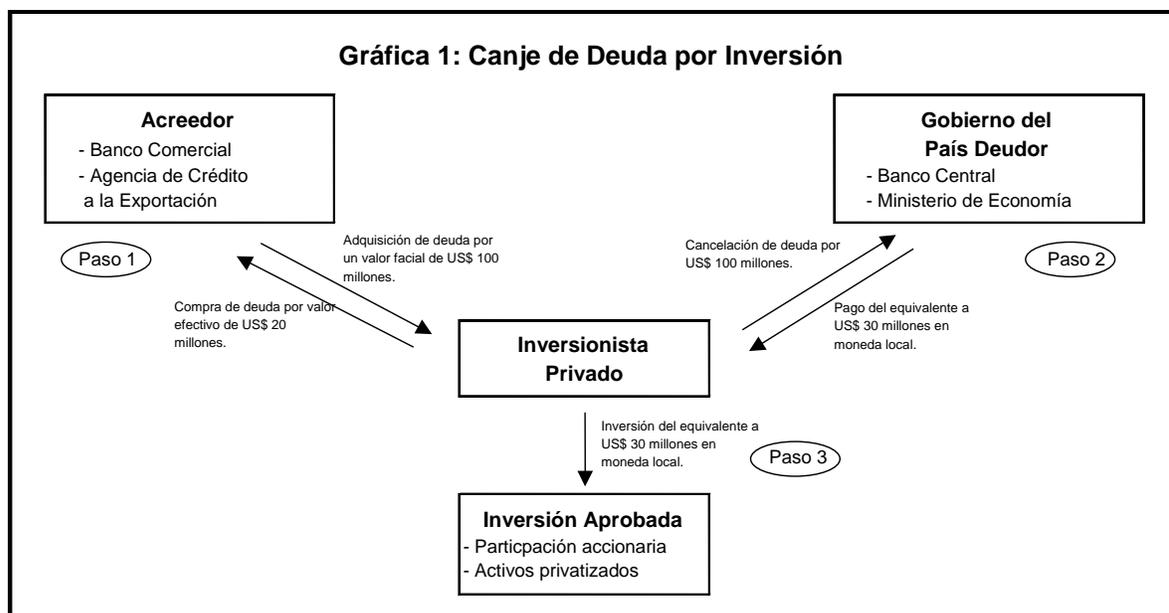
---

### 2.1 Canje de deuda por inversión en acciones

En este tipo de canje, la deuda externa de un país subdesarrollado es convertida en moneda local con el propósito de financiar una inversión en acciones de una empresa. Típicamente, el inversionista (un banco o una compañía privada) compra la deuda con descuento respecto a su valor facial en el mercado secundario o de una agencia de crédito a la exportación. Cuando se efectúa el canje, el gobierno deudor redime la deuda al valor negociado en moneda local o en instrumentos de deuda (por ejemplo bonos) denominados en moneda local, los que serían utilizados en la inversión en acciones. El precio implícito de la deuda que el gobierno redime al inversionista es superior al precio de compra de la deuda, lo que representa el incentivo para la transacción. En un contexto de programa de privatización, el gobierno deudor ofrece intercambiar deuda por activos públicos.

Este tipo de canje tiene la ventaja de generar un incentivo a la inversión privada en la economía local. Sin embargo, a diferencia de los demás tipos de conversión, por tratarse de una inversión con fines privados, es probable que una fracción de las utilidades se transfiera al exterior en forma de dividendos y repatriación de capital.

En el caso peruano, en el marco del programa de privatización se obtuvo la redención de deudas por un valor facial ascendente a \$343 millones de dólares a través de este mecanismo en el período.

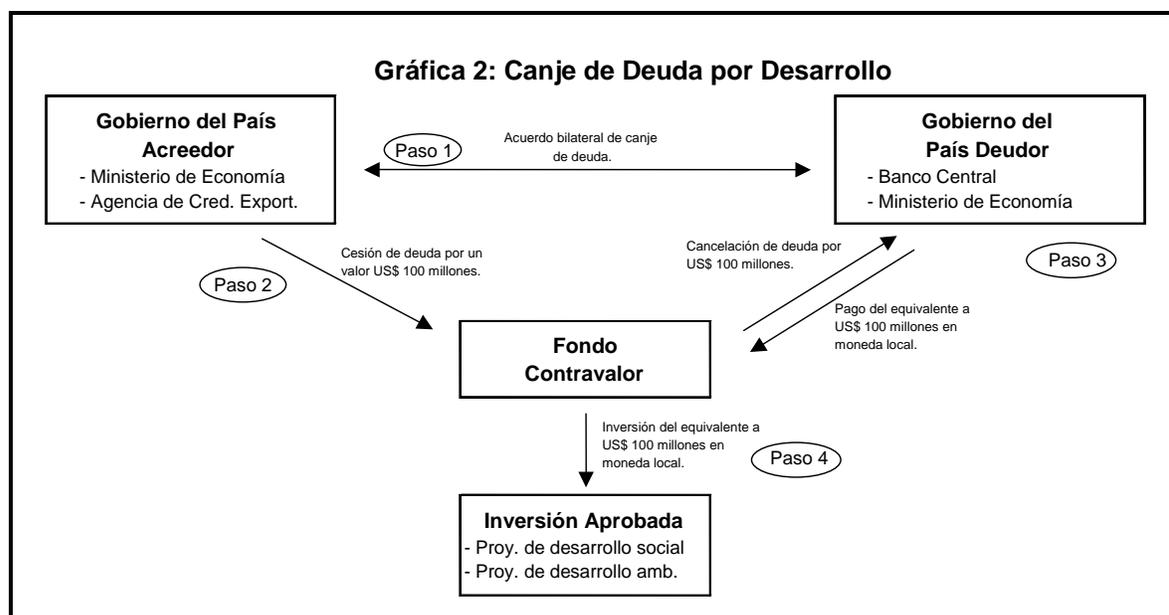


## 2.2 Canje de deuda por desarrollo

En una típica operación de canje de deuda por desarrollo, una organización para el desarrollo, tal como una institución académica, organización no gubernamental (ONG) o agencia de las Naciones Unidas, compra deuda soberana a un precio con descuento. La ONG negocia con el gobierno deudor el canje de deuda a un precio que puede ser a la par o a un descuento. El monto resultante de esta negociación sería utilizado en el financiamiento de un proyecto de desarrollo aprobado por el país e implementado por la organización o institución encargada.

En este tipo de conversión se encuentran agrupados los intercambios de deuda por desarrollo de la niñez, educación, salud y naturaleza. Bajo esta modalidad los acreedores pueden donar o vender la deuda a un descuento en beneficio de alguna de estas organizaciones sin fines de lucro, con objetivos de desarrollo social o ambiental.

En la actualidad, los gobiernos deudores están interesados en negociar directamente con los acreedores para obtener este tipo de ayuda y financiar proyectos de ayuda para el desarrollo, los que se ejecutan bajo la supervisión de entidades gubernamentales o no gubernamentales. En este caso, los montos de financiamiento obtenidos a través de la negociación directa con el acreedor, son transferidos por el gobierno deudor a las unidades ejecutoras.



La deuda del gobierno peruano con los países miembros agrupados en el foro del Club de París es prácticamente la única con la que es factible efectuar operaciones de canje. Esta organización informal es un foro para arreglos de deudas pendientes con gobiernos, instituciones gubernamentales y proveedores con seguro oficial de crédito (provisto por los gobiernos de sus respectivos países).

Desde el año 1992, se han efectuado operaciones de canje de deuda con los gobiernos de los países integrantes del Club de París que han representado fondos por \$316 millones de dólares invertidos en las tres áreas de interés mencionadas.

El presente trabajo analiza la viabilidad legal, administrativa y financiera de operaciones futuras de canje de deuda para el financiamiento de proyectos de desarrollo social. En cuanto a los aspectos legales, se describen los principios que rigen las negociaciones con los países acreedores agrupados en el foro del Club de París, así como el marco legal peruano en el que se efectúan estas operaciones.

Entre los aspectos administrativos, se discuten aspectos relacionados con la organización del fondo contravalor, el desembolso de los recursos y la selección y supervisión de los proyectos a ser financiados.

El análisis de viabilidad financiera se efectúa a través de un **análisis de oferta y demanda**. El análisis **oferta** consiste en la estimación del valor esperado de las negociaciones futuras, basado en la probabilidad de éxito de las mismas. Por su parte, el análisis de la **demand**a consiste en una comparación financiera de tres tipos de fondos para establecer el **valor actual de los recursos por financiar**. La **comparación de estos dos valores** nos permitirá efectuar conclusiones acerca de las acciones a tomarse, descritas en la **estrategia de negociación**.

## 3. Marco legal de las operaciones de canje de deuda

### 3.1 Marco legal del Club de París

El Club de París es un foro de renegociación multilateral de deuda pública externa que no tiene miembros fijos, estructura institucional, ni estatuto. No obstante ello, el funcionamiento de este foro se rige por unos principios y reglas, aceptados por todos sus miembros integrantes, que le brindan la flexibilidad deseada para implementar los acuerdos que celebra. Estos principios son:

- ▲ Las decisiones en el seno del Club de París se toman caso por caso, lo cual permite que los acuerdos de renegociación se adapten a las necesidades de cada país deudor, con lo que se brinda una mayor flexibilidad.
- ▲ Cualquier acuerdo o decisión al interior de este foro se adopta por consenso entre todos los acreedores participantes.
- ▲ Condicionalidad, es decir, que sólo pueden acceder los países deudores en dificultades y que demuestren haber efectuado los ajustes necesarios para resolver sus dificultades de pago, lo que normalmente se plasma en programa con respaldo del Fondo Monetario Internacional (FMI).
- ▲ Solidaridad entre los países acreedores participantes.
- ▲ Comparabilidad de tratamientos entre acreedores. En otras palabras, el país deudor no podrá otorgar a otros acreedores bilaterales mejores términos de repago que los acordados con el Club de París.
- ▲ Considerando la estructura informal del Club de París, los principios que lo rigen constituyen los parámetros dentro de los cuales los países miembros pueden desarrollar una negociación con un estado deudor.

Para que un país deudor pueda acudir a este foro se requieren tres supuestos:

- ▲ Que el país deudor tenga agudos problemas en su balanza de pagos, lo que hace imposible cumplir con el servicio de su deuda pública externa.
- ▲ La existencia de un acuerdo con el FMI que confirme la veracidad de las cifras y la puesta en marcha de un programa de reformas para revertir dichas dificultades.
- ▲ Solicitud de acceso al foro, mediante carta dirigida al Secretario del Tesoro de Francia, en su calidad de Secretario del Club de París.

Las negociaciones en el Club de París se desarrollan en dos niveles:

- ▲ **Multilateral:** participan todos los países miembros acreedores, quienes en conjunto establecen recomendaciones referidas a la reprogramación de los vencimientos con cuyo pago tiene dificultades el estado deudor; en tal sentido, se determina la deuda y los términos y condiciones financieras bajo los cuales se podrán efectuar reprogramaciones a nivel bilateral, todo lo cual se plasma en documento denominado Minuta.
- ▲ **Bilateral:** participa el país miembro acreedor y el país deudor, quienes sobre la base de lo establecido en la Minuta, acuerdan la reprogramación de los vencimientos correspondientes a determinadas deudas, así como los términos y condiciones específicos aplicables.

En el caso del Perú, la última Minuta suscrita con el Club de París fue el 20 de julio de 1996, cuyo artículo II-4 contempla la posibilidad de celebrar operaciones de canje de deuda, sobre una base voluntaria y bilateral. El citado artículo II-4 precisa que tales operaciones podrían ser:

- ▲ Hasta el 100 por ciento de las deudas oficiales de ayuda al desarrollo contraídas en términos concesionales con los gobiernos de los países firmantes.
- ▲ Hasta el 20 por ciento de las deudas comerciales, estableciendo que este límite máximo no puede ser menor a DEG 30 millones (aproximadamente \$44 millones de dólares) por institución acreedora.

En este sentido, las opciones que posee el Perú actualmente para celebrar operaciones de canje de deuda son:

- ▲ En el marco de la Minuta suscrita en 1996, negociar bilateralmente con cada uno de los países acreedores participantes operaciones de canje, que pueden ser sobre el 100 por ciento de la deuda concesional o el 20 por ciento de la comercial. Para la implementación de esta alternativa, sólo se requeriría de acuerdos bilaterales.
- ▲ Recurrir al Club de París para celebrar una operación multilateral de conversión. Esta alternativa es la menos viable, puesto que a nivel multilateral, este foro sólo da recomendaciones a los países acreedores y más bien es a nivel bilateral que se celebran estas operaciones de conversión.
- ▲ Otro obstáculo es que la situación económica del Perú no corresponde a la de un país con serios problemas en su balanza de pagos que no puede cumplir con sus compromisos externos. Por el contrario, la economía peruana es una de las más estables de la región. No existen precedentes de negociaciones de refinanciamiento bajo estas condiciones.
- ▲ Asimismo, argumentar problemas de balanza de pagos podría causar alarma entre los inversionistas nacionales y extranjeros, de tal manera que los esfuerzos para lograr beneficios en el área de desarrollo (salud) podrían causar perjuicios en otras áreas productivas.
- ▲ Proponer la celebración de un Acuerdo Marco, al amparo de esta Minuta, con los países acreedores que se interesen, en donde se establezcan las condiciones generales para realizar operaciones bilaterales de canjes de deuda, incluyendo la constitución de un Fondo Contravalor Único.

- ▲ Formar una Mesa de Donantes con los países acreedores participantes de este foro, pero sería fuera del ámbito del Club de París. En este caso, se tendría que cuidar de que el Perú no otorgue un trato preferencial a ningún acreedor para no contravenir el principio de comparabilidad. Al respecto, la celebración de operaciones de canje de deuda no constituyen un trato preferente hacia los acreedores que lo otorguen.

---

## 3.2 Marco legal del Perú

---

### 3.2.1 Para la negociación multilateral

Al respecto, se tratarán dos aspectos: la negociación del acuerdo multilateral y la suscripción y aprobación de dicho acuerdo.

Para la negociación de un Acuerdo Multilateral:

Conforme al artículo 25° del Decreto Legislativo N° 560, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) planear, dirigir y controlar los asuntos relativos al endeudamiento.

Asimismo, es preciso indicar que la Séptima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 28130, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2004, se faculta al MEF a realizar operaciones de conversión de deuda externa en donación en apoyo de sectores sociales, protección del medio ambiente y alivio de las causas de la extrema pobreza, así como operaciones de conversión de deuda externa en inversión.

En resumen, el MEF estaría facultado para recurrir a este foro y renegociar de manera multilateral la deuda pública externa, lo que incluye a las operaciones de canje. Asimismo, en virtud al artículo 37° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, podría delegar en otro funcionario la realización de dicha renegociación.

Para la suscripción y aprobación de un Acuerdo Multilateral o Minuta:

La Séptima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 28130 regula de manera específica las operaciones de conversión de deuda; sin embargo, contempla un esquema bilateral de negociación. En efecto, señala que los marcos bilaterales aplicables a estas operaciones, así como aquellas operaciones no susceptibles de ser consideradas en los referidos marcos, son aprobados por Decreto Supremo refrendado por el MEF.

Teniendo en cuenta el carácter multilateral del esquema y que el mismo en esencia significa la modificación de los términos de pago de estas deudas, consideramos la aplicación complementaria del artículo 15° de la Ley N° 28130, según el cual las operaciones de renegociación de la deuda pública se aprueban por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Dado que la Ley Anual de Endeudamiento vigente no existe una disposición expresa (como antes sí hubo hasta el año 1999) sobre renegociación de la deuda pública externa en donde se autorice al Ministro a suscribir la documentación derivada de tales renegociaciones, correspondería que previamente a su suscripción se emita el referido Decreto Supremo, donde se apruebe el texto del Acuerdo Multilateral o Minuta a ser suscrito y se autorice al Ministro o quien él designe, a suscribirlo.

Es importante resaltar que durante la tramitación del respectivo Decreto Supremo, se requeriría la opinión previa de la Contraloría General de la República, de conformidad con el inciso l) del artículo 22° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (en adelante “Ley de la Contraloría”), que dispone que inclusive los proyectos de contrato que en cualquier forma el estado comprometa su crédito o capacidad financiera.

En un esquema usual de renegociación de vencimientos en el Club de París, la suscripción de la Minuta conlleva la celebración de acuerdos bilaterales, en donde se precisan los montos y las condiciones de la reprogramación. De igual forma, en un esquema de negociación multilateral de canje de deuda, consideramos que ello también podría conllevar la suscripción de acuerdos bilaterales, que se referirían básicamente a las deudas que serán materia de canje.

---

### **3.2.2 Para la negociación bilateral de canje de deuda en el marco de la minuta de 1996**

Como se ha señalado anteriormente, al amparo del artículo II-4 de la Minuta de 1996, se podría acordar, a nivel bilateral, operaciones de conversión, siendo competencia del Ministro de Economía y Finanzas o el funcionario que él designe, la negociación y suscripción de estas operaciones, en mérito a lo dispuesto en la Séptima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 28130.

De igual forma, se requeriría previamente a la celebración de las operaciones bilaterales, la opinión de la Contraloría General de la República, según el inciso l) del artículo 22° de la Ley de Contraloría.

En cuanto al nivel de norma requerido para aprobar las operaciones, es preciso señalar lo siguiente:

(i) En el caso que, en virtud de la Minuta de 1996, se haya suscrito previamente un acuerdo bilateral con el país deudor, aprobado por Resolución Ministerial y que contemple un marco general de operaciones de canje, la realización de una operación bajo el ámbito de dicho marco, no requeriría una norma adicional.

(ii) En caso se quiera establecer a nivel bilateral un marco general para las referidas operaciones de canje, sí se requeriría un Decreto Supremo refrendado por el MEF en mérito a la Séptima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 28130; empero la realización de cada operación de canje bajo dicho marco bilateral, no necesitaría una norma adicional.

(iii) En caso se quiera establecer a nivel multilateral un Acuerdo Marco para las referidas operaciones de canje, también se requeriría un Decreto Supremo refrendado por el MEF en mérito al artículo 15° y la mencionada Séptima Disposición de la Ley N° 28130. En adición, la celebración de las operaciones de canje con cada país acreedor bajo dicho marco bilateral, sí necesitaría una norma legal, cuyo nivel podría determinarse en el citado Decreto Supremo.

---

### **3.2.3 Para la formación de una Mesa de Negociación fuera del ámbito del Club de París**

Teniendo en cuenta el carácter multilateral de esta negociación y lo sui generis que resultaría la misma, consideramos que el marco legal aplicable sería básicamente el artículo 15° de la Ley N° 28130, según el cual las operaciones de renegociación de la deuda pública se aprueban por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previa opinión de la Contraloría General de la República, en virtud del inciso l) del artículo 22° de la Ley de la Contraloría.

El nivel de norma para aprobar las operaciones de canje de deuda que se celebren con cada país acreedor en el ámbito de esta mesa de negociación, podrá ser determinado en el referido Decreto Supremo.

---

### 3.3 Aspectos presupuestarios

Desde el punto de vista legal, la condonación es el perdón u olvido, por parte del acreedor, del pago de una obligación a su favor. Generalmente, una operación de conversión de deuda implica la condonación parcial o total de obligaciones financieras. En tal sentido, las formas en que se podría condonar la deuda pública externa en el marco de una operación de canje serían:

- ▲ La condonación de deuda no sujeta a ninguna condición: el acreedor decide perdonar el pago de lo adeudado. Ello implica que se liberarían los recursos presupuestados para atender el servicio de la deuda condonada.

En tal sentido, la formalización de la declaración de la voluntad del acreedor de condonar la deuda y su aprobación por la parte peruana, constituiría el marco legal suficiente para cancelar estos montos en los registros de la deuda pública.

- ▲ La condonación de deuda sujeta a una condición: esta condición puede ser suspensiva (es decir que mientras no se cumpla la condición estipulada, la condonación no entra en vigencia) o resolutive (es decir que si se da la condición se extingue la deuda).

Generalmente, el esquema de las operaciones de canje de deuda consiste en la condonación total la deuda externa comprendida en un Acuerdo Bilateral sujeta a la condición suspensiva de que un porcentaje del monto adeudado, convertido a moneda nacional, se destine constituir un fondo contravalor, cuyo destino puede ser el apoyo de sectores sociales, protección del medio ambiente y alivio de las causas de la extrema pobreza, así como la adquisición de acciones y otros activos de empresas estatales.

Desde el punto de vista legal, la existencia de una condición suspensiva implica que la condonación de los montos adeudados sólo se dará siempre que se cumpla con el desembolso de los recursos en moneda nacional en los plazos y forma estipulados.

Bajo este esquema de condonación sujeta a una condición suspensiva, si bien se liberarían recursos destinados al servicio de esta deuda, adicionalmente, se requiere afectar otros recursos presupuestarios para destinarlos a los fines acordados con los acreedores externos, que en el esquema a ser propuesto sería financiar proyectos del sector salud.

En el presupuesto, esta operación implicaría un triple registro, pues se tendría que cancelar la deuda condonada, afectar otros recursos presupuestarios e incorporar, en calidad de donación, estos recursos presupuestarios. Esta incorporación se efectuaría en el pliego de la entidad que se encargaría de la ejecución de estos recursos. Conforme al inciso d) del numeral 5 del artículo 16° de la Ley N° 28128, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, se requerirá una Resolución del Titular del pliego en el que se incorporen tales recursos.

También cabe la posibilidad de una condonación parcial, sujeta a la condición suspensiva que el deudor cancele, en moneda nacional, sólo un porcentaje de la deuda. En este caso, habría una afectación parcial de los recursos asignados para el pago de esta deuda, siendo liberado el saldo. Este monto pagado en moneda nacional retornaría al Perú, en calidad de donación.

Presupuestariamente, esta operación implicaría un doble registro, pues se tendría que cancelar el saldo de la deuda condonada y además, incorporar, en calidad de donación, el monto de la deuda pagado al acreedor y convertido a moneda nacional; siendo aplicable el inciso d) del numeral 5 del artículo 16° de la Ley N° 28128.

Es pertinente resaltar que, en la práctica las alternativas contenidas en los acápites b) y c) implican un pago por parte del deudor de un porcentaje de la deuda. La diferencia radica en el origen de los recursos con los que se efectúa dicho pago. Además, la conveniencia de una u de otra alternativa dependerá de las disponibilidades de recursos fiscales del Estado deudor.

---

### 3.4 Documentación de la operación de canje de deuda

El acuerdo multilateral, o bilateral, según sea el caso, que se suscriba con los acreedores externos participantes, deberá regular los siguientes puntos:

- ▲ Operación de canje: que incluye la tasa de redención, el mecanismo de desembolso de los recursos (fechas y montos), moneda (tipo de cambio), lugar de depósito, como opera la condonación de las deudas.
- ▲ Constitución del Fondo Contravalor: designación sus representantes, la estructura organizativa, funciones, sectores prioritarios, tipos de proyectos a financiarse, el mecanismo de selección de los mismos, gastos operativos, requisitos de reporte y supervisión de datos y resultados.
- ▲ Aspectos Generales: legislación y jurisdicción aplicables, direcciones de las partes, idioma, penalidades, costos de operatividad.

Es importante consignar de manera expresa cuál será el canal a través del cual los acreedores participantes remitirán las comunicaciones oficiales al Estado Peruano, relativas a la ejecución de acuerdo marco. Dicho canal podría ser el MEF.

En un esquema multilateral de negociación, este documento constituiría un “acuerdo marco”, en donde correspondería establecer, de manera general, los términos y condiciones bajo los cuales se realizará las operaciones de canje con los diversos países acreedores; así como aquellos bajo los cuales se constituirá y administrará el respectivo Fondo Contravalor. Sin embargo, en lo que se refiere al Fondo Contravalor, se recomienda, adicionalmente, un reglamento que norme de manera más detallada diversos aspectos operativos del mismo.

## 4. Administración del Fondo Contravalor

### 4.1 Tipología del fondo contravalor

Existen dos **modalidades para efectuar una condonación** de deuda: a través del principal adeudado (por vencer o en atrasos) y a través del vencimiento del servicio. Si la finalidad es disminuir el servicio de deuda de períodos futuros, otorgar el máximo alivio posible a la caja fiscal y mejorar los indicadores externos, el mecanismo a escoger sería el de condonación del principal con un Fondo Contravalor lo más bajo posible.

Si la finalidad de la condonación es trasladar las partidas presupuestarias ya asignadas a un propósito diferente, el mecanismo viable sería el de condonación del servicio de deuda con un Fondo Contravalor cuyo valor no difiera de manera significativa del valor nominal de la deuda. Este mecanismo cuenta con dos ventajas; por un lado, maximiza los recursos asignados al fin alternativo debido a que la condonación se aplica no solo sobre el vencimiento del principal, sino también sobre el vencimiento de los intereses; y, por el otro, permite otorgar recursos a los proyectos de manera gradual y sostenida.

Los **recursos** provenientes de los canjes de deuda están compuestos por la contrapartida en moneda nacional que debe desembolsar el gobierno beneficiado con el canje, denominado fondo contravalor. De acuerdo con Kaiser y Lambert 1996, estos recursos pueden servir para seis propósitos:

- ▲ Establecer un fondo autónomo administrado por organizaciones no gubernamentales (ONG) locales.
- ▲ Efectuar pagos a un fondo social paraestatal, el que a su vez financia proyectos de ONG.
- ▲ Pagos directos a proyectos corrientes o listos para ser implementados de ONG locales u organizaciones internacionales especializadas (por ejemplo, UNICEF).
- ▲ Ayuda presupuestaria asignada a un ministerio específico (educación o salud, por ejemplo) para la implementación de un programa prioritario.
- ▲ Ayuda presupuestaria en general; el Fondo Contravalor continúa siendo parte del presupuesto oficial y sirve para financiar los gastos generales del gobierno.
- ▲ Servir la deuda gubernamental con el sistema financiero local.

Los tres primeros usos serían de mayor interés por parte de las ONG, debido a que los fondos estarían destinados a financiar proyectos de muy distinta índole en áreas sociales o ambientales.

En cuanto a los requisitos formales para el **desembolso de los recursos**, entre los más importantes se encuentra el del depósito puntual del monto contravalor por parte de las autoridades peruanas. Al respecto, los fondos establecen un plazo límite posterior al vencimiento de la deuda que puede variar

entre 30 y 60 días. Una vez superado este límite, se corre el riesgo de perder los beneficios de la conversión.

---

## 4.2 Estructura organizativa

En cuanto a la estructura **organizativa del Fondo Contravalor**, ésta puede tomar dos formas fundamentales: la estructura de un solo nivel y la estructura de dos niveles (Kaiser y Lambert 1996). La elección de una u otra estructura dependerá de la envergadura del FC y del tipo de proyectos que financiaría, que podría estar enfocado a un solo sector o a varios.

i. Estructura de un solo nivel:

Existe un comité compuesto por dos tipos de miembros: por un lado, los representantes del gobierno deudor y de los gobiernos acreedores y, por el otro, una ONG, agencia estatal u organismo internacional. A este segundo grupo de miembros se les encarga, usualmente, el desarrollo de los temas técnicos. Adicionalmente, cuenta con una secretaría ejecutiva que se encarga de los temas administrativos del FC (libro de actas de las sesiones, elaboración de informes, correspondencia, etc.).

Este tipo de organización es mucho más ágil y más transparente porque las decisiones se toman en una sola instancia; además, esta estructura organizativa resulta **apropiada para FC de pequeña o mediana dimensión** y que estén dirigidos a financiar proyectos de un sector específico.

Un **inconveniente** sería que el establecimiento del comité podría resultar un proceso complicado, por la parte correspondiente a la designación de los miembros de carácter técnico. En adición, algunos gobiernos acreedores pueden discrepar con el hecho que los miembros técnicos tengan igualdad de poder de decisión que ellos.

En cuanto a los **representantes**, dado que el FC se alimentaría de las diversas operaciones de canje de deuda que se acuerden con los países acreedores, se considera conveniente que en la administración del FC haya representantes del gobierno peruano y de cada uno de los países que celebren las operaciones de canje de deuda; así como representantes de la sociedad civil (ONG).

El representante del gobierno acreedor es generalmente el embajador del país acreedor en el Perú o un delegado designado por dicha embajada. En este caso, bastaría que mediante una comunicación oficial, informen al Perú sobre sus representantes designados.

El representante del gobierno peruano es generalmente un funcionario del MEF, así como un funcionario del Sector al que pertenecen los proyectos que serán materia de financiamiento.

Adicionalmente, este comité podría contar con un representante de la sociedad civil; lo que dependerá del tipo de proyectos que serán financiados, así como su envergadura (i.e. de ser el sector salud, podría ser el Colegio de Médicos de Lima). La designación específica de este representante podría establecerse en el Acuerdo Marco o señalarse un mecanismo para que los gobiernos acreedores y el deudor elijan, posteriormente, dicho representante. En cualquier caso, se deberá tener en cuenta la capacidad institucional de este representante, sus antecedentes y que su modo de operar sea transparente.

ii. Estructura a dos niveles:

Este tipo de organización resulta conveniente para **FC grandes y dirigidos a financiar diversos tipos de proyectos para varios sectores**; por ello requiere la constitución de un FC autónomo con personería jurídica, el que se organiza en dos instancias: un comité administrativo y un comité técnico.

En un esquema multilateral de operaciones de canje, se recomienda esta estructura organizativa pues permite no sólo una amplia representación de todos los acreedores y con poder de decisión, sino que contribuye con una clara diferenciación de funciones entre el órgano político y el técnico.

(i) **El comité administrativo** tendría una conformación multilateral, con representantes de los gobiernos, deudor y acreedores y constituye la última instancia decisoria.

Las principales funciones de este comité son las de:

- a. Aprobar las políticas y líneas generales del programa de actividades.
- b. Establecer prioridades anuales de inversión.
- c. Aprobar los proyectos de inversión seleccionados previamente mediante proceso.
- d. Aprobar los planes de desembolso anuales.
- e. Verificar los logros de los proyectos.
- f. Escoger el banco en el que serán depositados los recursos entregados en administración.
- g. Contratar los servicios de un auditor internacional que supervise los procedimientos.

(ii) **El comité técnico** puede estar compuesto por una entidad del gobierno del Perú con experiencia en el área de inversión, representantes de ONG u otras instituciones interesadas. En alusión a su denominación, esta instancia tiene a su cargo funciones altamente técnicas y son las siguientes:

- a. Encargarse de la gestión del FC.
- b. Preparar y proponer las orientaciones normativas a seguir con respecto a la selección de proyectos.
- c. Preparar un plan anual de trabajo.
- d. Establecer convocatorias para la presentación de propuestas de proyectos.
- e. Evaluar y supervisar la ejecución de los proyectos.

De igual forma, puede contar con una secretaría técnica que se encargue de las tareas administrativas del FC.

Cualquiera que sea el tipo de estructura administrativa del FC, es conveniente elaborar un **reglamento de organización que detalle las funciones de cada estructura**, se deberá consignar lo relativo a las sesiones, adopción de acuerdos, etc.

Por ejemplo, en el caso del Fondo Contravalor Perú–España, la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público actuó como el comité técnico. En el caso del Fondo Contravalor Perú-Suiza con recursos destinados a la infraestructura social, el comité técnico estuvo conformado por: un representante del SECTI (Secretaría de Cooperación Técnica Internacional), un representante de

FONCODES, un representante de PROFONANPE, un representante de COSUDE (Comité Suizo para el Desarrollo) y un representante de DESCO (sociedad civil).

Por último, en el caso del Fondo Contravalor Perú-Italia con recursos destinados al alivio a la pobreza, el comité técnico está conformado por: un representante del MEF, el Director Ejecutivo del APCI (Agencia Peruana de Cooperación Internacional, antes SECTI), un representante de la Cooperación Internacional al Desarrollo de Italia, un representante del gobierno de los departamentos implicados y dos representantes de organizaciones de la sociedad civil.

---

### 4.3 Modalidad financiera del fondo contravalor

En cualquier tipo de estructura administrativa, a uno o dos niveles, el fondo puede tomar distintas **modalidades financieras**, entre las que se distinguen:

- ▲ **Fondo de efectivo extingible:** la unidad ejecutora recibe los recursos en uno o varios tramos y lo gasta de acuerdo a la disponibilidad del dinero y a la velocidad de aprobación de los proyectos. En esta forma básica de organización financiera, todo el gasto tiene la forma de subvención.
- ▲ **Fondo permanente:** el administrador de los recursos los invierte en activos tales como bonos o cuentas bancarias y los proyectos son financiados sólo con las ganancias de estas inversiones. Comparado con el anterior, la disponibilidad de efectivo de corto plazo es menor; sin embargo, constituye un instrumento de desarrollo de largo plazo. Este es el caso del Fondo de las Américas, constituido a través del Fondo Contravalor correspondiente a la condonación de deuda de la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) en 1997.
- ▲ **Fondo revolviente:** El financiamiento de los proyectos se efectúa a través de préstamos y no subvenciones. Esta modalidad cuenta con recursos disponibles comparables con los del fondo de efectivo y es un mecanismo de financiamiento de proyectos de largo plazo como el fondo permanente. Sin embargo, podría encarecer algunos proyectos, con lo que se retrasa el cumplimiento de los objetivos.

Las opciones a escoger, en cuanto a estructura administrativa y financiera será sensible, entre otros factores, a la disponibilidad de proyectos, la existencia de ONG o instituciones con capacidad técnica, la disponibilidad de proyectos y el monto de recursos disponibles.

Una alternativa viable para los 4 esquemas de operaciones de canje de deuda señalados en los aspectos legales de la negociación, es la constitución de un Fondo Contravalor (FC) único para administrar los recursos de los canjes que se acuerden con cada país acreedor.

En cuanto, al caso que nos ocupa, el FC podría adoptar las siguientes modalidades:

- (i) ser autónomo y tener personería jurídica de derecho privado;
- (ii) ser entregado en administración a una ONG u otra entidad privada;
- (iii) ser entregado en administración a una entidad pública del Sector Salud;
- (iv) ser administrado directamente por el Ministerio de Salud.

En principio, consideramos que en un esquema multilateral donde los aportes vendrían de diferentes países acreedores, la alternativa (i) constituye la más idónea, puesto que un fondo con estas características contribuye con la transparencia en la gestión de los mismos. En todo caso, la elección de la modalidad dependerá del tipo de proyectos que serían financiados con estos recursos, puesto que podrían requerir que su administrador posea cierto grado de experiencia y de conocimientos técnicos, como es el caso de una ONG.

---

#### 4.4 Del destino y desembolso de los recursos

Generalmente, las operaciones de canje se implementan mediante el desembolso de recursos en moneda nacional por parte del Estado deudor en una cuenta bancaria. En primer lugar, se debe determinar si el monto materia de canje será desembolsado por el Estado deudor en uno o varios tramos o en los plazos establecidos originalmente.

De otro lado, usualmente, se establece de manera expresa un plazo límite para que el Estado deudor efectúe el depósito de los recursos materia de canje, que puede variar entre 30 y 60 días contados a partir de la fecha de suscripción del acuerdo; y que una vez superado, se corre el riesgo de perder los beneficios de la conversión. En tal sentido, resulta necesario tener en cuenta, al momento de determinar el mecanismo de desembolsos, las disponibilidades de recursos fiscales del deudor.

Otro aspecto importante, es la determinación del mecanismo conforme al cual operará la condonación de la deuda una vez efectuado el depósito por el Estado deudor. Lo idóneo sería que la misma operase automáticamente con el depósito; sin embargo, por cuestiones presupuestarias del acreedor, muchas veces la condonación demora un poco. En tal sentido, se recomienda fijar un plazo para dicha cancelación y además, cerciorarse que el acreedor externo devuelva los títulos valores en los que pudiera estar representada la deuda materia de canje, una vez que efectúe el desembolso.

Se deberá definir el destino que tendrán estos recursos, es decir, qué porcentaje se utilizará en financiar proyectos, gastos operativos, inversiones y otros.

Además, es importante determinar, de manera genérica, el perfil de proyectos que podrían ser financiados con el FC, en lo que respecta tanto a los sectores destinados (salud, educación, naturaleza), como a los montos mínimos y máximos de financiamiento, tiempo de ejecución del proyecto, entre otros.

---

#### 4.5 De la convocatoria y selección de proyectos

A efectos de contribuir con la transparencia y eficiencia en la administración de los recursos, es imprescindible **establecer un proceso de convocatoria** y selección de los proyectos que serían financiados con cargo al FC. Dicho proceso deberá estar de acuerdo con lo dispuesto por el **TUO de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado**.

En tal sentido, para cada proceso de convocatoria y selección de proyectos, el comité técnico o quien haga de unidad ejecutora deberá **elaborar las bases** respectivas, las que serán aprobadas por la última instancia decisoria o comité administrativo.

Estas bases deberán definir claramente el proceso, en cuanto a plazos para presentar documentación, requisitos, puntaje, y estar basadas en criterios técnicos.

---

## 4.6 De la supervisión

En primer lugar, es importante resaltar que los recursos que conforman el FC constituyen **recursos públicos**; por consiguiente, los mismos se encuentran **bajo el ámbito de acción de la Contraloría General de la República**.

En aplicación del artículo 4° de la Ley de la Contraloría, la administración de estos recursos deberá ser informada a la Contraloría General de la República, independientemente de la entidad pública o privada, nacional o internacional que se encargue del FC. En tal sentido, se deberá informar a la Contraloría General sobre la inversión de los recursos y sus resultados, derivados de una evaluación permanente que deberá practicarse sobre los mismos.

Asimismo, esta norma precisa que tales recursos deben ser administrados de acuerdo con la finalidad o condición de su asignación, para lo cual se deberá utilizar registros o cuentas especiales que permitan su análisis específico.

Adicionalmente, señala que en el respectivo contrato de constitución del FC se debe establecer la obligación de la entidad encargada de su administración de exhibir los registros ante la Contraloría General cuando ésta lo requiera.

De otro lado, teniendo en cuenta que los recursos del FC provienen de una donación de acreedores externos, se considera pertinente establecer en el Acuerdo Marco la obligación de realizar auditorías externas. La selección de los auditores externos deberá hacerse en concordancia con las disposiciones de la Contraloría General de la República.

---

## 4.7 Aspectos administrativos de los recursos financieros

a. En cuanto a la ejecución:

Los recursos en moneda nacional entregados en calidad de donación y aceptados por el Estado peruano constituyen recursos públicos; no obstante ello, corresponde que la ejecución de los mismos se efectúe según lo acordado con el donante.

b. En cuanto a las adquisiciones y contrataciones que se efectúen con cargo a esos recursos:

Las adquisiciones y contrataciones que se harían con estos recursos donados, en principio, no estarían comprendidas en los alcances del Texto Único Ordenado de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PCM y sus modificatorias y su Reglamento, siempre que sea efectúen con sujeción a normas uniformes aplicadas a nivel internacional y cumplan con los principios que contempla la Ley (transparencia, eficiencia, entre otros).

Adicionalmente, la Séptima Disposición Complementaria del Reglamento señala que en caso de vacío o deficiencia en la regulación de los procesos de selección convocados en el marco de tales convenios internacionales, serán de aplicación supletoria las disposiciones de la Ley y el Reglamento. En uno u otro supuesto corresponderá al CONSUCODE supervisar el cumplimiento de los principios que rigen los procesos de selección contemplados en el Artículo 3 de la Ley.

- c. En cuanto a las prohibiciones de constitución de fondos:

Respecto a las prohibiciones a que se refiere el numeral 15.1 del artículo 15° de la Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal; y el inciso c) del numeral 5 del artículo 16° de la Ley Anual del Presupuesto del Sector Público vigente, es preciso indicar que las mismas no son aplicables al Fondo Contravalor en el marco de una operación de canje de deuda.

---

#### 4.8 Recomendaciones para la creación del fondo contravalor

Es importante mencionar que en cualquiera de las alternativas presentadas, se podría contemplar la creación de un **Fondo Contravalor único y autónomo**, que se alimentaría de los montos derivados de las operaciones de conversión de deuda que se acuerde con cada país acreedor.

Es conveniente que el Fondo Contravalor sea único por varias razones: facilitará la administración de los recursos de acuerdo a los flujos anuales exigidos por la demanda, generará ahorros en términos de la administración en escala de los fondos y supervisión de los proyectos, y habrán se observarán mejoras paulatinas en el personal encargado de esta administración.

Asimismo, es conveniente que el fondo sea autónomo para otorgar una mayor transparencia a la gestión del mismo, evitar la injerencia política y privilegiar el criterio técnico en la administración de los recursos.

Finalmente, considerando que la deuda materia de renegociación se deriva de préstamos otorgados por países y sus agencias oficiales en un marco de cooperación internacional, **se recomienda la participación de Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores)** para promover la realización de este acuerdo de renegociación, efectuando coordinaciones previas con sus pares de los países acreedores. Esta participación adquiere una relevancia aún mayor si los fondos para financiar los proyectos provienen de donaciones, además de canjes de deuda. Al respecto, la Cancillería es el órgano del ejecutivo encargado de canalizar este tipo de fondos.

## 5. Experiencia peruana de canje de deuda por inversión social: 1992-2003

Hasta la fecha, las operaciones de canje de deuda conducidas a través de los acuerdos bilaterales celebrados en el marco de los arreglos con el Club de París de 1991, 1993 y 1996 ascienden a \$767 millones de dólares. El flujo de recursos que ha sido destinado a diversos proyectos de ayuda al desarrollo (fondo contravalor) asciende a \$316 millones de dólares<sup>1</sup>. El siguiente cuadro muestra estas condonaciones por países:

**Cuadro 1. Canjes de deuda con el Club de París: 1992 - 2003**

País	(En millones de dólares de EUA)			F. Contravalor Mill. US\$
	Principal	Intereses	Total	
Estados Unidos	129	0	129	33
Alemania	152	0	152	56
Suiza	137	9	146	36
Italia	119	10	129	129
Países Bajos	77	26	102	0
Finlandia	22	3	25	6
España	9	5	14	13
Canadá	16	0	16	4
Reino Unido	39	1	41	33
Nueva Zelandia	6	1	6	0
Francia	5	1	6	6
<b>TOTAL</b>	<b>711</b>	<b>56</b>	<b>767</b>	<b>316</b>

Fuente: DGCP-MEF

El 78 por ciento de estos recursos corresponde a deuda concesional y el restante 22 por ciento a deuda comercial. Sólo Suiza, en 1993, y el Reino Unido en el 2002 nos han concedido canjes de deuda que involucran créditos comerciales, por \$134,5 millones de dólares y \$32,8 millones de dólares, respectivamente.

Por otro lado, se ha registrado condonaciones de deuda contratada originalmente después de la fecha de corte. Este es el caso del canje de deuda con Medio Credito Centrale de Italia por \$139 millones de dólares e ICO de España (2002) por \$5,8 millones de dólares<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Estos montos incluyen el canje de deuda por inversión con el Reino Unido del año 2002 por \$32,8 millones de dólares aproximadamente, con un fondo contravalor por un monto idéntico.

<sup>2</sup> Estos montos incluyen el canje de deuda por inversión con el Reino Unido del año 2002 por \$32,8 millones de dólares aproximadamente, con un fondo contravalor por un monto idéntico.

En las líneas que siguen describiremos la experiencia de los canjes de deuda con cada uno de los países:

**Cuadro 2. Canjes de deuda con el Club de París: 1992 - 2003**

(En millones de dólares de EUA)									
País	Acreedor	Fecha del	Deuda Condonada			Fondo Contravalor		Condición	Destino
			Principal	Intereses	Total	(%)	Mill. US\$		
<b>1992</b>			<b>37.3</b>	<b>15.0</b>	<b>52.3</b>		<b>0.0</b>		
Países Bajos	NIO	05-Jun-92	31.5	14.0	45.5	0	0.0	Atrasos	Apoyo Prog. Económico
Países Bajos	NIO	05-Jun-92	5.8	1.0	6.8	0	0.0	Corrientes	Apoyo Prog. Económico
<b>1993</b>			<b>136.8</b>	<b>9.3</b>	<b>146.1</b>		<b>35.9</b>		
Suiza	Gob. Suizo	11-Feb-93	10.4	1.1	11.6	20	2.3	Corrientes	Alivio a la Pobreza
Suiza	Gob. Suizo	17-Dic-93	126.4	8.2	134.5	25	33.6	Por vencer	Infraest. Social Peq. Emp.
<b>1994</b>			<b>28.8</b>	<b>3.9</b>	<b>32.7</b>		<b>4.1</b>		
Países Bajos	NIO	11-Mar-94	1.9	0.0	1.9	0	0.0	Corrientes	Apoyo Prog. Económico
Canadá	ACDI	28-Jun-94	16.1	0.1	16.2	25	4.1	Por vencer	Pobreza-Ambiente-Niñez
Países Bajos	NIO	19-Ago-94	5.5	2.0	7.5	0	0.0	Corrientes	Apoyo Prog. Económico
Países Bajos	NIO	16-Dic-94	5.3	1.9	7.1	0	0.0	Corrientes	Apoyo Prog. Económico
<b>1995</b>			<b>26.8</b>	<b>1.4</b>	<b>28.2</b>		<b>6.1</b>		
Reino Unido	ODA	25-Ene-95	6.7	1.4	8.1	0	0.0	Por vencer	Apoyo Prog. Económico
Alemania	KFW	20-Sep-95	20.2	0.0	20.2	30	6.1	Por vencer	Ambiente
<b>1996</b>			<b>36.1</b>	<b>6.2</b>	<b>42.3</b>		<b>6.2</b>		
Países Bajos	NIO	31-Ene-96	5.4	1.8	7.3	0	0.0	Por vencer	Apoyo Prog. Económico
Finlandia	ODA	14-Mar-96	22.1	2.5	24.6	25	6.2	Por vencer	Prot. Areas Nat-Desar. Social
Países Bajos	NIO	28-Jun-96	8.5	1.9	10.4	0	0.0	Corrientes	Apoyo Prog. Económico
<b>1997</b>			<b>122.1</b>	<b>1.2</b>	<b>123.3</b>		<b>22.9</b>		
Estados Unidos	AID	26-Jun-97	117.9	0.0	117.9	19	22.9	Por vencer	Niñez y Ambiente
Países Bajos	NIO	03-Sep-97	4.2	1.2	5.3	0	0.0	Corrientes	Apoyo Prog. Económico
<b>1998</b>			<b>34.1</b>	<b>1.2</b>	<b>35.2</b>		<b>11.8</b>		
Alemania	KFW	22-Sep-98	29.6	0.0	29.6	40	11.8	Por vencer	Alivio a la Pobreza
Países Bajos	NIO	28-Dic-98	4.5	1.2	5.6	0	0.0	Corrientes	Apoyo Prog. Económico
<b>1999</b>			<b>38.5</b>	<b>5.6</b>	<b>44.1</b>		<b>15.5</b>		
España	ICO	17-Abr-99	2.9	3.8	6.7	75	5.0	Corrientes	Contradrogas
Alemania	KFW	05-Jul-99	15.7	0.0	15.7	40	6.3	Por vencer	Prog. Capac. Laboral Juvenil
Nueva Zelandia	Gobierno	06-Jul-99	5.6	0.8	6.4	0	0.0	Atrasos	Apoyo Prog. Económico
Países Bajos	NIO	02-Nov-99	4.0	1.0	5.0	0	0.0	Corrientes	Apoyo Prog. Económico
Alemania	KFW	30-Dic-99	5.1	0.0	5.1	40	2.1	Por vencer	Medio Ambiente Sinanpe
Alemania	KFW	30-Dic-99	5.1	0.0	5.1	40	2.1	Por vencer	Medio Ambiente Sinanpe
<b>2001</b>			<b>151.7</b>	<b>10.2</b>	<b>161.9</b>		<b>142.0</b>		
Alemania	KFW	28-Feb-01	27.7	0.0	27.7	40	11.1	Por vencer	Contradrogas
Alemania	KFW	25-Jul-01	5.4	0.0	5.4	40	2.2	Por vencer	Prog. Capac. Laboral Juvenil
Italia	Medio Credito Central	10-Oct-01	118.6	10.2	128.8	100	128.8	Corrientes	Alivio a la Pobreza
<b>2002</b>			<b>71.6</b>	<b>2.2</b>	<b>73.8</b>		<b>63.9</b>		
Estados Unidos	Gobierno	26-Jun-02	10.6	0.0	10.6	100	10.6	Por vencer	Inversión en Naturaleza
Francia	Gobierno	29-Ago-02	5.4	0.9	6.3	100	6.3	Corrientes	Proyecto Desarrollo duradero
España	Gobierno	31-Oct-02	6.4	1.3	7.7	100	7.7	Corrientes	Reconstrucción Zona Sur (sismo 2001)
Alemania	KFW	10-Abr-02	16.5	0.0	16.5	40	6.6	Por vencer	Alivio pobreza- Medio Ambiente
Reino Unido	ECCGD	06-Dic-02	32.8	0.0	32.8	100	32.8	Por vencer	Inversión
<b>2003</b>			<b>26.9</b>	<b>0.0</b>	<b>26.9</b>		<b>8.1</b>		
Alemania	KFW	10-Abr-02	26.9	0.0	26.9	30	8.1	Por vencer	Alivio pobreza- Medio Ambiente
<b>TOTAL</b>			<b>710.8</b>	<b>56.0</b>	<b>766.8</b>		<b>316.3</b>		
<b>Memo 1: Por tipo de deuda</b>									
Atrasos			37.1	14.8	51.9		0.0		
Por vencer			490.2	14.0	504.2		166.3		
Corriente			183.4	27.3	210.7		150.1		

Fuente: DGCP-MEF

a. Estados Unidos:

Ha otorgado condonaciones al gobierno peruano en dos oportunidades, en junio de 1997 y en agosto de 2002. En la primera oportunidad se efectuó una operación de recompra mediante la cual el gobierno peruano adquirió el 50 por ciento de la deuda concesional contraída con la USAID por un monto equivalente a \$176 millones de dólares a un precio de 33 centavos por dólar. Esto implicó el pago por parte del gobierno peruano de \$58 millones de dólares, en consecuencia la **condonación** ascendió a **\$118 millones de dólares**.

El **Fondo Contravalor** correspondiente a la condonación alcanzó los **\$22,9 millones de dólares**, es decir el 19,4 por ciento del monto condonado. Dicho monto pasó a constituir parte del **Fondo de las Américas**, que fue creado en 1997 por los gobiernos del Perú y de los Estados Unidos con el objetivo de promover actividades para un ambiente sano y sostenible y el mejoramiento de la supervivencia y desarrollo de la **niñez** peruana. Actualmente este Fondo cuenta con recursos aproximados de \$22 millones de dólares ya que viene operando como un *sinking fund*, de tal manera que el capital es invertido y las ganancias (y otras donaciones) son usadas para operar los proyectos. A la fecha, este Fondo ha otorgado 121 subvenciones que totalizan \$7,7 millones de dólares, las cuales han sido distribuidas en 67 programas para el medio ambiente, 28 para el desarrollo de la niñez y 26 programas mixtos.

En **junio del 2002** el gobierno de los Estados Unidos otorgó una **condonación de \$10,6 millones de dólares** de deuda por vencer para la protección de bosques tropicales. Dicho monto corresponde a una fracción de la deuda que mantenemos con el gobierno de Estados Unidos bajo la denominación PL480 (*Public Law*), que es una línea de crédito concesional dedicada a la importación de alimentos. El Fondo Contravalor será administrado por Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE) y estará constituido por el 100 por ciento del valor condonado que será depositado por el MEF para la realización de inversiones para la conservación, protección, restauración, uso y manejo sostenible de los bosques tropicales en el Perú. Los proyectos que están en proceso de ejecución son: Pacaya Samiria Reserva Natural, Parque Nacional Manú, Bahujaja Sonene y Cordillera Azul, Santuario Histórico de Machu Picchu, y las Zonas de Reserva Tambopata-Candamo, Apurímac, Manu, Amarakaeri, Alto Purús.

b. Alemania:

El gobierno alemán concedió al gobierno peruano dos canjes de deuda en el marco de las negociaciones bilaterales que sucedieron a las Minutas del Club de París de 1993 y 1996. En ambos casos, comprendió deuda concesional por vencer cuyo acreedor era la KFW (agencia alemana de cooperación para el desarrollo).

El primer canje, con un acuerdo suscrito en septiembre de 1995, ascendió a \$20,2 millones de dólares y el Fondo Contravalor implicó que el 30 por ciento del valor condonado (\$6 millones de dólares) fuera destinado a PROFONANPE, con el propósito de financiar tanto proyectos de protección y conservación del medio ambiente, así como, programas de alivio a la pobreza. Estos recursos brindaron apoyo a los Parques Nacionales Cerros de Amotape, Río Abiseo, Huascarán y Manu; Reservas Nacionales Lachay, Paracas, Salinas y Aguada Blanca, Titicaca y la Zona Reservada de Tumbes. La duración programada para estos proyectos implicaba su culminación en diciembre del 2004.

El segundo acuerdo contempló el compromiso de realizar operaciones de conversión de deuda hasta por DM 205 millones de dólares (equivalentes a \$132 millones de dólares), monto que representaba el 50 por ciento de la deuda concesional con la KFW en 1996. En el marco de este acuerdo se efectuaron operaciones de canje de deuda en ocho oportunidades, desde 1998 hasta el 2003.

En setiembre de 1998 se efectuó la operación de canje por alivio a la pobreza por \$30 millones de dólares. El fondo contravalor, administrado por FONCODES, ascendió al 40 por ciento de la deuda (\$12 millones de dólares).

En el año 1999 se realizaron 3 canjes de deuda por un total de \$26 millones de dólares y en todos los casos el Fondo Contravalor ascendió al 40 por ciento de la deuda condonada o \$10,4 millones de dólares, en total. De este monto, \$6,3 millones de dólares se orientaron programas de capacitación laboral juvenil administrados por PROJOVEN y \$4,1 millones de dólares a proyectos de protección de medio ambiente administrados por PROFONANPE.

En el año 2001, el gobierno alemán concedió dos canjes de deuda. El primero de ellos involucraba una deuda de \$28 millones de dólares y un Fondo Contravalor de \$11,1 millones de dólares (40 por ciento), destinados a CONTRADROGAS para el desarrollo de cultivos alternativos a la coca en Tocache Uchiza. El segundo, involucró una deuda de \$5,4 millones de dólares y un Fondo Contravalor de \$2,2 millones de dólares (40 por ciento), destinados al programa de capacitación laboral juvenil, con proyectos administrados por PROJOVEN.

En el año 2002 se otorgó un canje por \$16,5 millones de dólares con un Fondo Contravalor ascendente a \$6,6 millones de dólares (40 por ciento) destinado a la lucha contra la pobreza y protección del medio ambiente, con proyectos administrados por el Fondo Perú-Alemania.

Finalmente, en el año 2003, se pactó la condonación de deuda por \$26,9 millones de dólares, cuyo Fondo Contravalor ascendió a \$8,1 millones de dólares (40 por ciento) con el mismo destino que el canje anterior. Sin embargo, en esta oportunidad los fondos fueron administrados por PROFONANPE.

Los proyectos financiados con cada uno de los canjes de deuda están en proceso de ejecución. Cabe resaltar que la parte acreedora aún no ha hecho efectiva la condonación de deuda por \$70 millones de dólares, aún cuando el gobierno peruano ha cumplido con los depósitos en su fecha oportuna. Esta situación obedecería a demoras en la cancelación de la deuda por parte de la administración alemana.

#### c. Suiza:

El gobierno de la Confederación Suiza concedió al gobierno peruano canjes de deuda en dos oportunidades. La primera se realizó en **febrero del 1993**, fecha en la que condonó los vencimientos corrientes del servicio de deuda concesional ascendente a \$11,6 millones de dólares para el alivio a la pobreza. El Fondo Contravalor estuvo constituido por el 20 por ciento del monto sujeto a canje (\$2,3 millones de dólares) y estuvo administrado por FONCODES.

En **diciembre de 1993**, el gobierno de la Confederación Suiza condonó \$134,5 millones de dólares de **deuda comercial** por vencer, correspondiente al saldo adeudado más intereses vencidos al 31 de diciembre de 1993 de la deuda reestructurada según el convenio bilateral suscrito en el marco de la Minuta del Club de París de 1991. Dicho monto se condonó con la finalidad de que el equivalente al 25 por ciento de esa deuda (\$33,6 millones de dólares) sea constituido en un Fondo Contravalor para ser utilizado en el desarrollo de proyectos y programas relacionados con los siguientes sectores: infraestructura social en áreas rurales y urbanas, recursos naturales y medio ambiente y promoción de pequeñas industrias. Estos recursos permitieron ejecutar 112 proyectos, de tal manera que los fondos se distribuyeron de la siguiente manera: 42 por ciento a infraestructura, 6 por ciento a pequeña empresa y 52 por ciento a recursos naturales.

d. Italia:

En octubre de 2001, el gobierno de Italia efectuó, con el gobierno peruano, un canje de deuda por alivio a la pobreza por un monto equivalente a \$139 millones de dólares<sup>3</sup> millones de dólares, cuya institución acreedora era el Medio Credito Centrale. El acuerdo estipuló que se abonarían al Fondo Italo Peruano el 100 por ciento (fondo contravalor) de los vencimientos del total de su deuda post *cut-off*. Actualmente quedan pendientes \$73 millones de dólares que vencerían entre el 2004 y 2006.

Los recursos condonados se vienen utilizando en un 80 por ciento para financiar la lucha contra la pobreza rural en las 12 regiones más pobres del Perú, el 20 por ciento restante está siendo utilizado está financiando la lucha contra la pobreza urbana en Lima y Arequipa. Los proyectos que se vienen financiando han surgido de las propuestas de las Municipalidades Distritales y Provinciales, de los Gobiernos Regionales, de las Entidades del Gobierno Central y de las ONG. En el año 2002, se financiaron 47 proyectos por un total de \$22 millones de dólares y en el 2004 se han seleccionado 46 proyectos por \$26,5 millones de dólares. De éstos, 7 han sido culminados y los demás están en proceso de ejecución. El monto restante (\$80,3 millones de dólares) se adjudicará mediante convocatorias futuras.

e. Países Bajos:

El gobierno de los Países Bajos, a través del *Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (NIO)* efectuó condonaciones de deuda por un total de \$102,5 millones de dólares desde el año 1992 hasta el año 1999. De este monto, \$45,5 millones de dólares corresponde a deuda en atrasos y \$56,9 millones de dólares a vencimientos corrientes de este período. Estas condonaciones se efectuaron como resultado de las negociaciones bilaterales en las que se solicitó una ayuda especial para apoyar el programa económico, por lo que no existió un Fondo Contravalor ni hubo un destino específico para los fondos condonados.

f. Finlandia:

En marzo de 1996, el gobierno de la República de Finlandia convino en celebrar un acuerdo de canje que involucre el total de los créditos concesionales pendientes de pago, equivalentes a un monto de \$24,6 millones de dólares. El 25 por ciento de dicho monto (\$6,2 millones de dólares) fue destinado a financiar proyectos de desarrollo social y del medio ambiente administrados por PROFONANPE y FONCODES.

El objetivo de estas instituciones fue el de trabajar en cinco aspectos: el fortalecimiento de la administración del Santuario; la investigación de la historia natural de la zona; la habilitación de los Caminos del Inca y rutas alternativas; el desarrollo del sector rural; y el desarrollo ambiental y social de Aguas Calientes. El plazo de ejecución fue diciembre de 2002. Actualmente se está negociando la reorientación del saldo no ejecutado para proyectos de medio ambiente.

---

<sup>3</sup> En el acuerdo original, se estipula que la condonación ascendía a \$117 millones de dólares; sin embargo, al tipo de cambio actual (que se aplica por ser condonaciones de vencimientos corrientes) ascendería a \$139 millones de dólares. De este monto, \$10 millones de dólares fueron atendidos normalmente en el año 2003 debido a que no cumplieron los requisitos formales de la condonación, lo que coincide con los montos consignados en los cuadros resumen.

g. España:

Ha otorgado condonaciones en dos oportunidades. En abril de 1999, suscribió un acuerdo de canje por \$6,7 millones de dólares de la deuda concesional contratada con el Instituto de Crédito Oficial de España (ICO) para contradrogas. El Fondo Contravalor estuvo constituido originalmente por el 75 por ciento de los vencimientos corrientes hasta el 2006 de la deuda y fue administrado por el Comité Perú España.

En agosto de 2002, se suscribió el Programa de Conversión de Deuda Externa en Proyectos de Reconstrucción del Sur de País, para aliviar los daños de la infraestructura educativa en las zonas afectadas por los terremotos de 2001. La deuda condonada corresponde a los préstamos otorgados por el gobierno español con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). El servicio de deuda involucrado corresponde a todos los vencimientos que se produzcan a partir del 31 de julio de 2002 hasta el 23 de octubre de 2004, los que han sido calculados en \$7,7 millones de dólares. El Fondo Contravalor para este canje se financiaría con el 100 por ciento de los vencimientos de la deuda involucrada. Adicionalmente, se han incluido en este fondo los montos no comprometidos del canje a favor de contradrogas<sup>4</sup>.

La particularidad de este canje es que la utilización de los recursos convenidos se efectuará únicamente por empresas españolas, a las que se les adjudicará los proyectos, así mismo los bienes y servicios requeridos para su ejecución deberán ser importados de España.

El 4 por ciento del total de recursos del fondo serán destinados al financiamiento de la elaboración de expedientes técnicos, mientras que el saldo se destinará a la ejecución de las obras de reconstrucción de 20 centros educativos localizados en los departamentos de Arequipa, Moquegua, Tacna y Ayacucho.

h. Canadá:

En junio de 1994 se suscribió, con el gobierno de Canadá, el Memorando de Entendimiento para la iniciativa de reconversión de la deuda de ayuda oficial para el desarrollo de América Latina. Este acuerdo estipula que el total de la deuda concesional pendiente a esa fecha, que ascendía a \$16 millones de dólares se condonaría con el objetivo de mejorar la capacidad del país para efectuar un manejo sostenible de sus recursos naturales, proteger el medio ambiente y mejorar las condiciones socio económicas de su población. De acuerdo a lo establecido, las unidades receptoras del Fondo Contravalor ascendente al 25 por ciento de la deuda condonada (\$4 millones de dólares) serían FONCODES, UNICEF y PROFONANPE. El total de proyectos iniciados fueron culminados con éxito.

i. Reino Unido:

En diciembre del 2002 se aprobó con este país una operación de canje de deuda por inversión por un monto ascendente a \$33 millones de dólares.

La propuesta del Reino Unido contiene un mecanismo según el cual el gobierno peruano se beneficiaría con un descuento inicial sobre las deudas comerciales, al cual difícilmente tendría acceso de otra manera. Este descuento inicial sería pre-establecido entre los gobiernos de ambos países en el acuerdo general de intercambio de deuda.

---

<sup>4</sup> Al respecto, no se habrían utilizado hasta \$ 5,63 millones de dólares del canje de deuda por contradrogas y el respectivo fondo contravalor (75 por ciento o \$ 4,22 millones de dólares) puede ser utilizado para los proyectos de reconstrucción de la zona sur del país.

El mecanismo, actualmente en negociación, implicaría que en los acuerdos que se efectúan con cada uno de los inversionistas interesados en ingresar al programa, se establece el precio de redención (con lo que también se determina el descuento aplicable a la deuda). En este sentido, es posible que a través de estos acuerdos individuales el gobierno obtenga descuentos adicionales al pre-establecido. El inversionista debe obtener la acreditación del gobierno peruano, no sólo sobre la base de este descuento, sino que también se pueden tomar en cuenta otras consideraciones, como el sector al que estará dirigida la inversión y el número de empleos creados.

Una vez que el inversionista cuenta con la aceptación del gobierno peruano, debe presentar su oferta de compra al país acreedor. En este sentido, el inversionista se beneficiaría con la diferencia entre el precio de venta al país deudor y el precio de compra al país acreedor. Esta diferencia corresponde al incentivo que el inversionista requiere para localizar su actividad productiva dentro de los límites de nuestro país y no fuera de ellos.

j. Nueva Zelanda:

En julio de 1999, el gobierno de Nueva Zelanda aprobó la condonación de \$6,4 millones de dólares de deuda concesional que se encontraba en situación de atrasos y que había sido reprogramada en el marco del acuerdo con el Club de París de 1991. Al igual que en el caso de los Países Bajos, esta condonación sirvió únicamente para aliviar la carga de deuda del país, por lo que no existió fondo contravalor.

k. Francia:

En agosto de 2002, este país efectuó, con el gobierno del Perú, un canje de deuda en proyectos de desarrollo duradero por un monto equivalente a \$6,3 millones de dólares, cuyo acreedor era el Tesoro Francés. El canje de deuda con este país está en proceso, por lo que aún no se ha determinado la entidad administradora de los recursos del fondo contravalor, ascendente al 100 por ciento de la deuda involucrada. Los recursos serán utilizados para la restauración turística de las ruinas de Choquequirao ubicadas en el Cuzco.

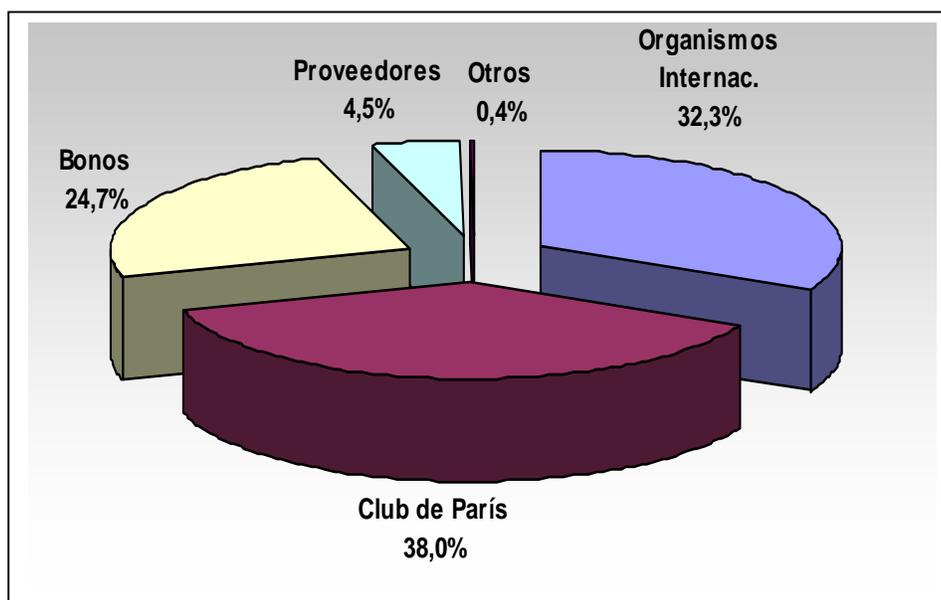


## 6. Análisis de la viabilidad de las operaciones de canje de deuda como un mecanismo de financiamiento de la inversión social

### 6.1 Determinación de la deuda elegible

El gobierno peruano mantiene, a diciembre de 2003, una deuda externa ascendente a \$22 768 millones de dólares. De este total, la deuda susceptible de ser condonada a través de canjes por ayuda social o inversiones corresponde a una fracción de la deuda con el Club de París<sup>5</sup>.

Gráfica 3. Acreedores de la deuda pública externa al 31 de diciembre del 2003



Fuente: DGCP-MEF

<sup>5</sup> Por la naturaleza de los acreedores, la deuda en bonos y a los proveedores privados (sin seguro de crédito oficial) no podría ser negociada para estos fines. Por su parte, los organismos internacionales poseen un status de acreedores preferentes por las funciones que cumplen como prestamistas de última instancia a nivel mundial y sólo otorgan condonaciones de una fracción del servicio a los países pobres altamente endeudados, entre los cuales no se encuentra el Perú.

**Cuadro 3. Club de París – Deuda nominal al 31 de diciembre del 2003**

(En millones de dólares de EUA)

	Comercial	Concesional	TOTAL
JAPON	997	1 794	2 790
FRANCIA	1 314	101	1 415
ITALIA	849	142	991
ESTADOS UNIDOS	647	203	850
ESPAÑA	649	46	695
ALEMANIA	62	534	597
CANADA	369	0	369
REINO UNIDO	215	0	215
PAISES BAJOS	165	28	194
BELGICA	161	14	175
SUECIA	155	0	155
NORUEGA	86	0	86
AUSTRIA	81	0	81
SUDAFRICA	27	0	27
FINLANDIA	19	0	19
<b>DEUDA TOTAL</b>	<b>5 797</b>	<b>2 862</b>	<b>8 658</b>

Fuente: DGCP-MEF

En la década pasada, el Perú llegó a acuerdos de renegociación de deudas pendientes con el Club de París en tres oportunidades: 1991, 1993 y 1996. Se reprogramó una fracción del vencimiento de las deudas pendientes con los gobiernos Austria, Bélgica, Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos de América.

Respecto a las deudas susceptibles de ser condonadas, la Minuta con el Club de París de marzo de 1996, en el capítulo 4, establece que:

“Sobre una base voluntaria y bilateral, el gobierno de cada país Acreedor Participante o las instituciones apropiadas podrán vender o intercambiar, en el marco de deuda por naturaleza, deuda por ayuda, deuda por intercambio de acciones o cualquier otro canje de deuda en moneda local:

- i. los montos de deuda pendiente (de pago) mencionados en el párrafo 1, en lo que concierne a préstamos oficiales de ayuda al desarrollo;
- ii. los montos de otros créditos pendientes, préstamos y consolidaciones mencionados en el párrafo 1, hasta el 20 por ciento del saldo adeudado al 30 de septiembre de 1991 o hasta DEG 30 millones, el que sea más alto.”

El párrafo citado de esta Minuta (y los aludidos en el mismo) establece que son susceptibles de ser condonadas las deudas contratadas antes de la fecha de corte o *cut-off date* (1 de enero de 1983), incluyendo los montos consolidados (reprogramados) de las mismas incluidos en las Minutas de las dos previas negociaciones (1991 y 1993), en las siguientes fracciones:

- a. Hasta el 100 por ciento de las deudas oficiales de ayuda al desarrollo, contraídas en términos concesionales con los gobiernos de los países firmantes.

- b. Hasta el 20 por ciento de las deudas comerciales, estableciendo que este límite máximo no puede ser menor a DEG 30 millones (o \$44 millones de dólares<sup>6</sup>). Cabe señalar que en los acuerdos con el Club de París de 1991 y 1993, este límite era de 10 por ciento de la deuda comercial o hasta DEG 20 millones, el mayor.

Respecto a la fecha de corte, ésta se establece en la primera negociación que se efectúa con el Club de París<sup>7</sup>, con una doble intención: (i) no perjudicar a los acreedores con deudas recientes (post cut-off o posteriores a la fecha de corte) y (ii) evitar enviar una señal negativa al mercado para el país deudor de tal manera que se interrumpa el financiamiento en circunstancias en las que es necesaria la provisión de ayuda externa.

Las deudas concesionales son todas aquellas cuyas condiciones financieras implican un subsidio por parte del acreedor. Dicho subsidio es otorgado a través de términos que incluyen tasas de interés inferiores a las de mercado, períodos de gracia y largos plazos de repago, de tal manera que el valor actual de la deuda es inferior al valor nominal de la misma. Las deudas concesionales son generalmente contraídas con gobiernos o agencias oficiales y tienen como destino áreas sociales como educación, salud, infraestructura, alivio de la pobreza, etc.

Por el contrario, las deudas comerciales son contraídas con un banco o proveedor, a tasas de mercado con la finalidad de importar algún bien o servicio. La provisión de una garantía para estos préstamos por parte de un gobierno o institución apropiada las hace susceptibles de ser negociadas en este foro.

El arreglo alcanzado en marzo de 1996 tiene carácter de **definitivo** o *exit*, por lo que los acuerdos alcanzados en aquella oportunidad respecto a las deudas materia de la reorganización (*pre cut-off*) no podrían ser modificados. Un nuevo arreglo con el Club de París respecto a deudas no reorganizadas (*post cut-off*) se considera poco probable en las circunstancias actuales, en las que la atención normal del servicio de la deuda, si bien representa una fracción importante del presupuesto estatal<sup>8</sup>, no es un obstáculo para la estabilidad económica. Asimismo, solicitar uno podría generar incertidumbre en la comunidad internacional acerca de nuestra capacidad para cumplir los compromisos externos y, con ello, costos muy altos en términos de la interrupción temporal del financiamiento e inversión externos<sup>9</sup>. En este sentido, las implicancias del acuerdo de marzo de 1996 pueden ser consideradas permanentes o de largo plazo.

De acuerdo a la Minuta con el Club de París de 1996 y tomando como referencia la deuda con esta fuente a diciembre de 2003, el **monto elegible** susceptible de ser negociado para canjes de deuda asciende a más de \$2 mil millones de dólares.

---

<sup>6</sup> Al tipo de cambio DEG/EUA\$ = 1.47341

<sup>7</sup> Al respecto, la primera negociación con el Club de París, en lo que se refiere a los atrasos que se incurrieron con esta fuente financiera desde 1983, se efectuó precisamente en 1983 y en esa oportunidad se estableció la fecha de corte.

<sup>8</sup> Para el presente año, se proyecta que el servicio de la deuda pública represente el 25 por ciento del Presupuesto de la República.

<sup>9</sup> Las negociaciones con el Club de París se generan en coyunturas de crisis de balanza de pagos, después de haber llegado a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que avale la reorganización de las deudas con los acreedores oficiales.

#### Cuadro 4. Deuda con el Club de París al 31 de diciembre del 2003

(en millones de dólares de EUA)

	Comercial	Concesional	Total
<b>Adeudado</b>	<b>5 797</b>	<b>2 862</b>	<b>8 658</b>
1. Post cut-off	730	2 039	2 769
2. Pre cut-off	5 067	822	5 889
Del cual:	26% ↓	100% ↓	
<b>Sujeto a canje</b>	<b>1 330</b>	<b>822</b>	<b>2 152</b>
1. Montos negociados	33	77	110
2. Montos por negociar	1 297	746	<b>2 042</b>

Fuente: DGCP-MEF

Los montos negociados que aparecen en el cuadro corresponden a condonaciones pendientes de acuerdos alcanzados previamente y que se harán efectivos en el período 2004-2006. En el caso de la deuda concesional, corresponde a acuerdos con Alemania (\$70 millones de dólares), Italia (\$73 millones de dólares), Francia (\$4,3 millones de dólares) y España (\$2,5 millones de dólares). En el caso de la deuda comercial, corresponde a un acuerdo de canje de deuda por inversión con el Reino Unido.

Por otro lado, este monto está calculado sobre la base de la deuda nominal por lo que no incluye los intereses por vencer de períodos futuros. Considerando la tasa de interés implícita de 2,7 por ciento, **el valor del principal de la deuda concesional por negociar (\$673 millones de dólares) podría generar un flujo potencial de \$77,5 millones de dólares** en un período de 10 años<sup>10</sup>. Por su parte, la deuda comercial por negociar (\$980 millones de dólares), con una tasa de interés implícita de 5,4 por ciento anual, podría generar un flujo constante de \$129,6 millones de dólares.

Sin embargo, como ha sido mencionado, sólo el Reino Unido y, anteriormente, Suiza, nos han concedido el canje de deuda comercial. En el primer caso, el monto sujeto a canje asciende a \$32,8 millones de dólares y el destino no son proyectos de áreas sociales, sino más bien inversión en empresas de carácter productivo. En el caso de Suiza, la condonación de \$134,5 millones de dólares destinada a infraestructura social, a la pequeña empresa y a recursos naturales fue concedida en el año 1993.

La **Minuta del Club de París**, por tratarse de un convenio internacional, tiene **fuerza de ley** para cada uno de los países firmantes. Respecto al caso específico de las condonaciones, la Minuta establece la negociación de las mismas sobre una base voluntaria. En este sentido, si bien la Minuta **no establece obligatoriedad** para realizar estas operaciones, su status internacional permite afirmar que **no existen impedimentos legales para que cada uno de los gobiernos involucrados en el acuerdo efectúe canje o condonaciones** de deudas hasta en un monto equivalente al de la deuda elegible establecida en sus cláusulas.

Cabe señalar, asimismo, que el **monto elegible** tiene un carácter **referencial** para las deudas renegociadas; por lo que en los acuerdos bilaterales podrían lograrse condiciones más favorables. Al respecto, dependiendo de la capacidad de negociación del Gobierno del Perú y de la disponibilidad del país acreedor para proveer mayores montos de ayuda, se podría lograr condonaciones de deuda concesional post *cut-off*. Este último es el caso de las condonaciones otorgadas por el Medio Credito

<sup>10</sup> Este monto anual constante implicaría la reorganización del calendario de todos los vencimientos de la deuda concesional, de tal manera que la deuda sea refinanciada con vencimientos constantes en un período de 10 años.

Centrale de Italia en el 2001 por \$139 millones de dólares e ICO de España en el 2002 por \$5,8 millones de dólares.

---

## 6.2 Análisis de la oferta

Esta sección se dedicará a efectuar un cálculo de la deuda negociable por países y por tipo de deuda, seguidamente se hará un cálculo del valor esperado de esta deuda negociable y, por último, se discutirá la prioridad de negociación por países.

---

## 6.3 Deuda potencialmente negociable con el Club de París

La información que se presentará en esta sección será dividida en cuantitativa y cualitativa. La primera consiste en un cálculo de la **deuda por negociar por países** sobre la base de los términos contractuales de la Minuta del Club de París y de la información relevante obtenida a través de los canjes de deuda concedidos anteriormente al Perú. La segunda nos indicará la disponibilidad de estos países para realizar operaciones de canje de deuda.

Respecto a la **información cuantitativa**, si bien, como hemos visto, a partir de la Minuta con el Club de París se puede obtener un cálculo de la **deuda contractualmente negociable**, las operaciones de canje concedidas hasta el momento nos permiten inferir que las negociaciones bilaterales, en algunas oportunidades, tienen resultados que no necesariamente se restringen a los términos contractuales. Los párrafos siguientes argumentan el cálculo de una **deuda potencialmente negociable**.

Al respecto, el cuadro 5 resume la deuda contractualmente negociable, de acuerdo a los términos de la Minuta del acuerdo con el Club de París de 1996.

**Cuadro 5. Deuda contractualmente negociable con el Club de París**

(Al 31 de diciembre de 2003)

Tipo de deuda / País	Sujeta a Canje	Negociada	Por Negociar
	(Millones de dólares de EUA)		
<b>Concesional</b>	<b>822</b>	<b>77</b>	<b>746</b>
Japón	385	0	385
Alemania	248	70	178
Estados Unidos	68	0	68
Francia	72	4	68
Países Bajos	23	0	23
Bélgica	14	0	14
España	13	3	10
<b>Comercial</b>	<b>1330</b>	<b>33</b>	<b>1297</b>
Francia	263	0	263
Estados Unidos	183	0	183
Italia	170	0	170
España	128	0	128
Japón	105	0	105
Países Bajos	88	0	88
Canadá	82	0	82
Alemania	44	0	44
Bélgica	44	0	44
Austria	44	0	44
Noruega	44	0	44
Suecia	44	0	44
Sudáfrica	27	0	27
Finlandia	19	0	19
Reino Unido	44	33	11
<b>Total</b>	<b>2152</b>	<b>110</b>	<b>2042</b>

Fuente: MEF; Club de París.

Si bien la Minuta de 1996 permite la negociación de esta fracción de la deuda con el Club de París, los precedentes de negociaciones anteriores nos permiten afirmar que las probabilidades de obtener condonaciones de deuda comercial son bastante bajas y que, por el contrario, existen mayores probabilidades de obtener condonaciones de deuda concesional post *cut-off*. Al respecto, en negociaciones anteriores, el gobierno peruano ha obtenido canjes de deuda concesional post *cut-off* por \$135 millones de dólares.

En este sentido, la **deuda potencialmente negociable** debería incluir también la deuda concesional post *cut-off*.

## Cuadro 6. Deuda potencialmente negociable con el Club de París – Indicadores Cuantitativos

(Al 31 de diciembre de 2003)

Tipo de deuda / País	Sujeta a Canje (Millones de dólares de EUA)	Negociada	Por Negociar (Mill. de US\$)	Amortización <sup>1/</sup>			Ayuda Previa <sup>2/</sup>	
				Promedio	2004-2006	(%)	92-03	(%)
<b>Concesional pre cut-off</b>	<b>822</b>	<b>77</b>	<b>746</b>	<b>7.3</b>	<b>117</b>	<b>(16%)</b>	<b>398</b>	<b>(53%)</b>
Japón	385	0	385	7.9	63	(16%)	0	(0%)
Alemania	248	70	178	6.9	0	(0%)	152	(85%)
Estados Unidos	68	0	68	5.3	29	(43%)	129	(189%)
Francia	72	4	68	7.4	10	(15%)	6	(9%)
Países Bajos	23	0	23	5.9	11	(49%)	103	(443%)
Bélgica	14	0	14	6.8	3	(24%)	0	(0%)
España	13	3	10	7.8	0	(0%)	9	(85%)
<b>Concesional post cut-off</b>	<b>2 039</b>	<b>73</b>	<b>1 966</b>	<b>9.9</b>	<b>65</b>	<b>(3%)</b>	<b>135</b>	<b>(7%)</b>
Japón	1 409	0	1 409	10.2	199	(14%)	0	(0%)
Alemania	286	0	286	12.1	34	(12%)	0	(0%)
Estados Unidos	135	0	135	6.9	46	(34%)	0	(0%)
Italia	142	73	69	3.6	0	(0%)	129	(186%)
España	33	0	33	4.5	12	(37%)	6	(17%)
Francia	29	0	29	8.6	5	(19%)	0	(0%)
Países Bajos	5	0	5	7.5	1	(21%)	0	(0%)
<b>Comercial</b>	<b>1330</b>	<b>33</b>	<b>1297</b>	<b>6.1</b>	<b>341</b>	<b>(26%)</b>	<b>33</b>	<b>(3%)</b>
Francia	263	0	263	6.1	70	(26%)	0	(0%)
Estados Unidos	183	0	183	6.1	49	(27%)	0	(0%)
Italia	170	0	170	6.1	45	(27%)	0	(0%)
España	128	0	128	6.0	34	(27%)	0	(0%)
Japón	105	0	105	6.0	28	(27%)	0	(0%)
Países Bajos	88	0	88	6.1	23	(26%)	0	(0%)
Canadá	82	0	82	6.3	20	(25%)	0	(0%)
Alemania	44	0	44	6.3	11	(25%)	0	(0%)
Bélgica	44	0	44	6.2	12	(26%)	0	(0%)
Austria	44	0	44	6.1	12	(26%)	0	(0%)
Noruega	44	0	44	6.0	12	(27%)	0	(0%)
Suecia	44	0	44	6.4	10	(24%)	0	(0%)
Sudáfrica	27	0	27	6.2	7	(26%)	0	(0%)
Finlandia	19	0	19	6.3	5	(25%)	0	(0%)
Reino Unido	44	33	11	6.2	3	(26%)	33	(293%)
<b>Total</b>	<b>4191</b>	<b>183</b>	<b>4008</b>	<b>8.2</b>	<b>523</b>	<b>(13%)</b>	<b>566</b>	<b>(14%)</b>

1/ La primera columna corresponde al período promedio (en años) de amortización; la segunda al monto que vence en los próximos tres años y la tercera al porcentaje del monto por negociar.

2/ Corresponde a las condonaciones efectuadas por estos países y para el mismo tipo de deuda en el período 1992-2003. La columna (%) corresponde al porcentaje con respecto al monto por negociar.

Fuente: MEF; Club de París.

El cuadro 6 contiene indicadores cuantitativos de interés para el análisis que sigue (y para una futura negociación), tales como el período de amortización promedio<sup>11</sup> y la magnitud de deuda en términos absolutos y relativos que vence en los próximos tres años (entre el 2004 y el 2006). La deuda que vence en los próximos tres años tiene como finalidad determinar un costo ante una demora en una negociación con cada uno de estos países.

<sup>11</sup> El indicador de amortización promedio corresponde al promedio ponderado de los períodos en los que se amortizará esta deuda según su calendario actual, en el que los ponderadores son el monto a cancelar cada año.

El orden en el que se presenta el tipo de deuda no está basado en la magnitud de las deudas, sino en la mayor probabilidad de obtener canjes de deuda. Los precedentes de canjes de deuda obtenidos indican una mayor probabilidad de obtener canjes de deuda concesional pre *cut-off* respecto a la deuda concesional post *cut-off*. Si tomamos como referencia las operaciones llevadas a cabo a la fecha, de los \$600 millones de dólares de canjes de deuda concesional, sólo 23 por ciento (\$135 millones de dólares) corresponde a deuda post *cut-off* y el monto restante a pre *cut-off*, a pesar de que el adeudado post *cut-off* es casi tres veces más grande que el pre *cut-off*.

Por otro lado, existiría una mayor disposición de los países acreedores por conceder canjes de deuda concesional post *cut-off* que de deuda comercial debido a que la primera se encuentra contratada a tasas menores que la segunda y sus fondos estuvieron destinados originalmente a la ayuda al desarrollo. Mientras que las condonaciones de deuda concesional corresponden al 7 por ciento del saldo de la deuda concesional post *cut-off*, las condonaciones de deuda comercial corresponden al 3 por ciento del saldo de la deuda comercial pre *cut-off*.

Si bien el saldo de deuda potencialmente negociable asciende a más de \$4 mil millones de dólares, deberíamos preguntarnos cuál es el monto que podemos esperar se puede obtener a través de las negociaciones; en otras palabras, debemos obtener un cálculo del valor esperado de las negociaciones.

---

#### 6.4 Valor esperado de la negociación de canjes de deuda con el Club de París

El cálculo del valor esperado de los canjes de deuda parte de una estimación de la probabilidad de éxito de la negociación. Dicha estimación hará uso de tres tipos de indicadores; uno cuantitativo, de ayuda previa (presentado en el cuadro anterior) y dos cualitativos.

Estos dos indicadores cualitativos tienen como finalidad capturar la disponibilidad de los países acreedores para iniciar una eventual negociación de canje de deuda. Uno de estos indicadores es de carácter global y el otro de carácter local.

El indicador cualitativo global está asociado al comportamiento que tienen los países en lo que se refiere a su disponibilidad para conceder ayuda para el desarrollo a nivel mundial. Usaremos el índice de ayuda (aid index) desarrollado por The Center for Global Development (CGD), que mide la ayuda neta sobre PNB<sup>12</sup> y, adicionalmente, incorpora otros criterios como las condicionalidades del financiamiento<sup>13</sup>, características políticas del país receptor<sup>14</sup>, la calidad de los proyectos, etc.

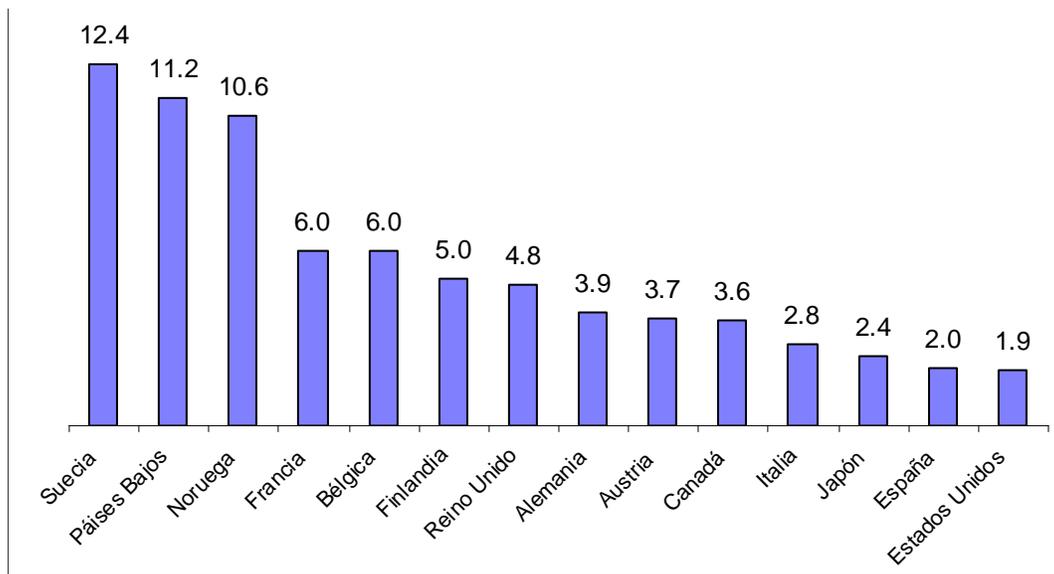
---

<sup>12</sup> Al monto bruto de ayuda, le resta el repago de la deuda concesional.

<sup>13</sup> Por ejemplo, condicionar la ayuda a la adquisición de los insumos del proyecto en el país que provee los fondos.

<sup>14</sup> Principalmente, la existencia de canales democráticos.

**Gráfica 4. Índice de ayuda CGD: 2004**



Fuente: CGD

El indicador cualitativo local es construido a partir de reportes preliminares de funcionarios locales acerca de la disposición de varios países para otorgar canjes de deuda adicionales y se encuentra detallado en el anexo B.

El cuadro 7 resume los indicadores cuantitativos y cualitativos que usaremos para el cálculo de la probabilidad de éxito de la negociación:

**Cuadro 7. Indicadores de disponibilidad de negociación**

Tipo de deuda / País	Valores			Normalizados		
	Ayuda Previa (% de monto por negociar)	Aid index (CGD)	Índice Disponibilidad de Negoc.	Ayuda Previa (% de monto por negociar)	Aid index (CGD)	Índice Disponibilidad de Negoc.
<b>Concesional pre cut-off</b>	<b>53%</b>	<b>3.4</b>	<b>1.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>
Japón	0%	2.4	0	0.0	0.2	0.0
Alemania	85%	3.9	2	0.9	0.3	0.5
Estados Unidos	189%	1.9	4	1.0	0.2	1.0
Francia	9%	6.0	3	0.1	0.5	0.8
Países Bajos	443%	11.2	3	1.0	1.0	0.8
Bélgica	0%	6.0	0	0.0	0.5	0.0
España	85%	2.0	4	0.9	0.2	1.0
<b>Concesional post cut-off</b>	<b>7%</b>	<b>1.3</b>	<b>0.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>
Japón	0%	1.2	0	0.0	0.1	0.0
Alemania	0%	2.0	1	0.0	0.2	0.3
Estados Unidos	0%	1.0	1	0.0	0.1	0.3
Italia	186%	1.4	3	1.0	0.1	0.8
España	17%	1.0	4	0.2	0.1	1.0
Francia	0%	3.0	1	0.0	0.3	0.3
Países Bajos	0%	5.6	3	0.0	0.5	0.8
<b>Comercial</b>	<b>3%</b>	<b>1.1</b>	<b>0.8</b>	<b>0.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>
Francia	0%	1.5	1	0.0	0.1	0.3
Estados Unidos	0%	0.5	1	0.0	0.0	0.3
Italia	0%	0.7	1	0.0	0.1	0.3
España	0%	0.5	1	0.0	0.0	0.3
Japón	0%	0.6	0	0.0	0.1	0.0
Países Bajos	0%	2.8	1	0.0	0.3	0.3
Canadá	0%	0.9	1	0.0	0.1	0.3
Alemania	0%	1.0	1	0.0	0.1	0.3
Bélgica	0%	1.5	0	0.0	0.1	0.0
Austria	0%	0.9	0	0.0	0.1	0.0
Noruega	0%	2.7	0	0.0	0.2	0.0
Suecia	0%	3.1	0	0.0	0.3	0.0
Sudáfrica	0%	0.0	0	0.0	0.0	0.0
Finlandia	0%	1.3	1	0.0	0.1	0.3
Reino Unido	293%	1.2	2	1.0	0.1	0.5
<b>Total</b>	<b>14%</b>	<b>1.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.1</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>

Fuente: MEF, OECD, CGD.

El indicador de ayuda previa es el mismo que se presenta en el cuadro 6. Su normalización implica que el índice toma un valor igual a la unidad si la ayuda previa es igual o mayor al monto por negociar y tomará su valor original si la ayuda previa es menor al monto por negociar.

El índice de ayuda del CGD intenta capturar la disponibilidad de acceder a solicitudes de canje a nivel global; sin embargo, se asume, sobre la base de los precedentes, que esta disponibilidad decrece con el tipo de deuda por negociar. Por ello, toman su valor original cuando se trata de deuda concesional pre *cut-off*, pero han sido multiplicados por un factor de 0,5 para el caso de la deuda concesional post *cut-off* y por uno de 0,25 para el caso de la deuda comercial. Su normalización implica que al país con el indicador más alto se le asignará un valor igual a la unidad y el indicador de los demás países toma un valor proporcional.

El índice de disponibilidad de negociación es explicado en el anexo B. Su normalización es análoga a la del índice anterior.

A partir de estos tres índices normalizados, se construye el índice de éxito de la negociación, el que consiste en el promedio simple de los tres anteriores. Como porcentaje, corresponde a una estimación de la probabilidad de éxito de la negociación. Aplicando esta probabilidad al monto por negociar, se obtiene el valor esperado de la negociación:

**Cuadro 8. Valor esperado de la deuda por negociar**

Tipo de deuda / País	Monto Por Negociar (Mill. US\$) (A)	Índice de Éxito de Negociación		Valor Esperado (Mill. US\$) (A*B)
		(Valor)	(Porcentaje)	
	(B)			
<b>Concesional pre cut-off</b>	<b>746</b>	<b>0.3</b>	<b>32%</b>	<b>239</b>
Japón	385	0.1	7%	28
Alemania	178	0.6	57%	101
Estados Unidos	68	0.7	72%	49
Francia	68	0.5	46%	31
Países Bajos	23	0.9	92%	21
Bélgica	14	0.2	18%	2
España	10	0.7	68%	7
<b>Concesional post cut-off</b>	<b>1966</b>	<b>0.1</b>	<b>9%</b>	<b>170</b>
Japón	1409	0.0	4%	50
Alemania	286	0.1	14%	40
Estados Unidos	135	0.1	11%	15
Italia	69	0.6	63%	43
España	33	0.4	42%	14
Francia	29	0.2	17%	5
Países Bajos	5	0.4	42%	2
<b>Comercial</b>	<b>1297</b>	<b>0.1</b>	<b>10%</b>	<b>131</b>
Francia	263	0.1	13%	34
Estados Unidos	183	0.1	10%	18
Italia	170	0.1	10%	18
España	128	0.1	10%	13
Japón	105	0.0	2%	2
Países Bajos	88	0.2	17%	15
Canadá	82	0.1	11%	9
Alemania	44	0.1	11%	5
Bélgica	44	0.0	4%	2
Austria	44	0.0	3%	1
Noruega	44	0.1	8%	3
Suecia	44	0.1	9%	4
Sudáfrica	27	0.0	0%	0
Finlandia	19	0.1	12%	2
Reino Unido	11	0.5	54%	6
<b>Total</b>	<b>4008</b>	<b>0.1</b>	<b>13%</b>	<b>541</b>

El valor esperado de la negociación asciende a \$541 millones de dólares. Adicionalmente, si aplicamos estas probabilidades de éxito a la deuda por vencer en el período 2004-2006, se obtiene un valor esperado de \$100 millones de dólares. En este sentido, asumiendo una amortización lineal en este período, este valor esperado de la deuda por negociar puede descender a \$500 millones de dólares a mediados de 2005 (en un año) y a \$450 millones de dólares a fines de 2006.

---

## 6.5 Prioridad de la negociación

La finalidad del análisis de **prioridad de negociación** es determinar el orden de la negociación más conveniente de tal manera que se logre asegurar un alto porcentaje del financiamiento requerido en el menor tiempo posible. Este análisis se basa en el valor esperado de la deuda por negociar, el que incluye (el valor esperado de) la amortización de la deuda en los próximos tres años.

La prioridad de negociación más alta corresponde a **Alemania** debido principalmente al alto valor esperado de su deuda concesional pre y post *cut-off*.

El segundo lugar en este orden lo ocupa **Estados Unidos**, país que además de tener un alto valor esperado de su deuda concesional (por haber manifestado su interés en efectuar futuros canjes de deuda principalmente) tiene un alto valor de vencimientos en los siguientes tres años, por lo que una eventual demora en la negociación tendría costos altos.

El tercer lugar es de **Japón**, país que obtiene una alta prioridad a pesar de su baja probabilidad de éxito. Al respecto, Japón tiene el más alto monto de deuda nominal por negociar y la negociación con este país o una modificación de las probabilidades de éxito podría ser muy sensible para el éxito del programa. Cabe señalar, sin embargo que los precedentes de ayuda por parte de Japón a nivel global y local hacen prever una negociación difícil. En lo que concierne a la deuda concesional pre *cut-off*, la deuda con Japón representa más del 50 por ciento del total.

**Cuadro 9. Prioridad de negociación**

Tipo de deuda / País	Orden de Negociac.	Monto por negociar		Costo de espera	
		Valor Nominal (Mill. US\$)	Valor esperado (Mill. US\$)	Amortizac. 04-06 (Mill. US\$)	Valor esperado (Mill. US\$)
<b>Alemania</b>	(1)	<b>508</b>	<b>146</b>	<b>45</b>	<b>6</b>
Concesional pre cut-off		178	101	0	0
Concesional post cut-off		286	40	34	5
Comercial pre cut-off		44	5	11	1
<b>Estados Unidos</b>	(2)	<b>386</b>	<b>82</b>	<b>124</b>	<b>31</b>
Concesional pre cut-off		68	49	29	21
Concesional post cut-off		135	15	46	5
Comercial pre cut-off		183	18	49	5
<b>Japón</b>	(3)	<b>1899</b>	<b>80</b>	<b>290</b>	<b>12</b>
Concesional pre cut-off		385	28	63	4
Concesional post cut-off		1409	50	199	7
Comercial pre cut-off		105	2	28	1
<b>Francia</b>	(4)	<b>359</b>	<b>70</b>	<b>85</b>	<b>15</b>
Concesional pre cut-off		68	31	10	5
Concesional post cut-off		29	5	5	1
Comercial pre cut-off		263	34	70	9
<b>Italia</b>	(5)	<b>239</b>	<b>61</b>	<b>45</b>	<b>5</b>
Concesional post cut-off		69	43	0	0
Comercial pre cut-off		170	18	45	5
<b>Países Bajos</b>	(6)	<b>117</b>	<b>38</b>	<b>36</b>	<b>15</b>
Concesional pre cut-off		23	21	11	11
Concesional post cut-off		5	2	1	0
Comercial pre cut-off		88	15	23	4
<b>España</b>	(7)	<b>171</b>	<b>33</b>	<b>47</b>	<b>9</b>
Concesional pre cut-off		10	7	0	0
Concesional post cut-off		33	14	12	5
Comercial pre cut-off		128	13	34	3
<b>Canadá</b>	(8)	<b>82</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>2</b>
Comercial pre cut-off		82	9	20	2
<b>Reino Unido</b>	(9)	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
Comercial pre cut-off		11	6	3	2
<b>Bélgica</b>	(10)	<b>58</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>1</b>
Concesional pre cut-off		14	2	3	1
Comercial pre cut-off		44	2	12	1
<b>Suecia</b>	(11)	<b>44</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>1</b>
Comercial pre cut-off		44	4	10	1
<b>Noruega</b>	(12)	<b>44</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>1</b>
Comercial pre cut-off		44	3	12	1
<b>Finlandia</b>	(13)	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
Comercial pre cut-off		19	2	5	1
<b>Austria</b>	(14)	<b>44</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>0</b>
Comercial pre cut-off		44	1	12	0
<b>Sudáfrica</b>	(15)	<b>27</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>0</b>
Comercial pre cut-off		27	0	7	0
<b>Total</b>		<b>4008</b>	<b>541</b>	<b>756</b>	<b>100</b>

---

## 6.6 Viabilidad de la demanda según alternativas financieras del fondo

La ONG PHR*plus* tiene como objetivo recaudar \$80 millones de dólares anuales de ayuda para el sector salud en un lapso de 10 años, a través de canjes de deuda. Esta sección estará dedicada a determinar la viabilidad de dicho objetivo, lo que se logrará a través de un análisis de las diversas alternativas financieras del fondo.

Las **características financieras del fondo** serán determinadas a partir del análisis de la conveniencia de un fondo extinguido frente a uno permanente<sup>15</sup> como casos extremos, para luego discutir la posibilidad de un fondo que reúna características financieras de ambos. En todos los casos se asumirá que el contravalor del canje asciende a 100 por ciento del valor nominal de la deuda.

---

## 6.7 Fondo permanente

Consideremos primero el caso de un **fondo permanente**, en el que los recursos del fondo son invertidos en activos con alta calificación crediticia y sólo las ganancias de estas inversiones son utilizadas para financiar los proyectos. La modalidad de canje compatible con las características financieras de este fondo es el de canjes de deuda por vencer y el monto de los mismos debería ser tal que los intereses ganados asciendan a \$80 millones de dólares anuales.

Como referencia de la rentabilidad de inversiones con alta calificación crediticia, consideremos la rentabilidad actual de los Bonos del Tesoro de Estados Unidos:

**Cuadro 10. Rentabilidad de Bonos del Tesoro de los Estados Unidos**

(Porcentaje anual)

Plazo	1 año	2 años	3 años	5 años	10 años
Rentabilidad	2,0%	2,5%	3,1%	3,9%	4,7%

El cuadro 11 resume los ingresos que podría tener un fondo de este tipo para diferentes montos de canjes conseguidos<sup>16</sup> y para diferentes tasas de interés:

---

<sup>15</sup> No se discute la posibilidad de un fondo revolvente debido a que se asume que los proyectos financiados tendrán el objetivo de subsidiar la provisión de servicios de salud subsidiados a población con pocos recursos económicos y, por lo tanto, no tendrán capacidad de generar retornos que permitan repagar préstamos.

<sup>16</sup> En este caso, sólo se examina la posibilidad de canjes de deuda por vencer debido al alto monto necesario para satisfacer las necesidades de la demanda.

**Cuadro 11. Ingresos del Fondo Permanente**

(Millones de dólares de EUA)

	Canje (Mill. US\$)	Tasas					
		5%	6%	7%	8%	9%	10%
Valor esperado de la deuda por negociar	500	25	30	35	40	45	50
	600	30	36	42	48	54	60
Probabilidades de éxito mayor o financiamiento adicional	700	35	42	49	56	63	70
	800	40	48	56	64	72	80
	900	45	54	63	72	81	90
	1000	50	60	70	80	90	100
	1100	55	66	77	88	99	110

Los resultados del cuadro son los siguientes:

- i. De obtenerse condonaciones sólo por la deuda concesional pre *cut-off* (\$700 millones), las tasas de rentabilidad observadas actualmente para inversiones de alta calificación crediticia no permitirían lograr los objetivos de financiamiento del fondo.
- ii. Si las negociaciones tuviesen el éxito previsto por el valor esperado de la deuda (\$541 millones de dólares), las tasas de rentabilidad observadas actualmente para inversiones de alta calificación crediticia no permitirían lograr los objetivos de financiamiento del fondo.
- iii. Si las probabilidades de éxito fuesen dos veces las previstas por el valor esperado y se lograran canjes de deuda entre \$1,0 mil y \$1,1 mil millones de dólares, la tasa de rentabilidad de las inversiones del fondo debería ser no menor a 7 por ciento para cumplir los objetivos del fondo.

Al respecto, si bien la deuda concesional post *cut-off* y la deuda comercial es negociable, en un análisis preliminar se considera poco probable lograr montos importantes de canjes a través de estas fracciones de la deuda. En principio, una negociación que lograra tan sólo el canje del total de la deuda concesional pre *cut-off* (\$700 millones de dólares) podría considerarse altamente exitosa. En este sentido, **la constitución financiera de un fondo permanente que provea intereses de \$80 millones de dólares anuales destinados al sector salud se considera inviable.**

## 6.8 Fondo extinguido

Consideremos ahora el caso de un **fondo extinguido**, cuyas características financieras son compatibles con el **canje de los vencimientos**. Se efectuará un **análisis de valor actual neto** (VAN) de los recursos demandados, el que será complementado con un **análisis de los vencimientos** de la deuda potencialmente negociable.

Al respecto, la provisión de \$80 **millones de dólares** un lapso de 10 años equivale a un valor actual neto aproximado de \$700 **millones de dólares** en términos de deuda concesional y a aproximadamente \$600 **millones de dólares** en términos de deuda comercial<sup>17</sup>.

**Cuadro 12. Valor actual neto de recursos solicitados**

(Millones de dólares de EUA)

Monto	Período	Tasa		
		Concesional = 2,7%	Comercial = 5,4%	Total = 4,3%
<b>(\$80)</b>	10 años	\$695	\$605	\$638

En este caso, la provisión de los fondos necesarios requiere el canje de un monto promedio de aproximadamente \$650 **millones de dólares** para satisfacer la demanda. De aquí podemos concluir que:

- a. En términos del valor esperado de la deuda por canjear, si se negocia la totalidad de esta deuda, es probable que exista un déficit de financiamiento de alrededor de \$100 **millones de dólares**.
- b. En el caso de la deuda nominal, sería necesaria la condonación de la totalidad de la deuda concesional pre *cut-off*, incluyendo la deuda con Japón (que representa aproximadamente el 50 por ciento de esta fracción de la deuda), país que cuenta con una probabilidad de éxito de apenas 7 por ciento para este tipo de deuda.

En este caso, es necesario, asimismo, preguntarse si existe una combinación de vencimientos que permita satisfacer los requerimientos de la demanda: \$80 **millones de dólares** anuales durante 10 años. En el siguiente cuadro, se muestra el valor esperado de los vencimientos de la deuda negociable entre el 2005 y el 2014:

---

<sup>17</sup> En el primer caso, el valor actual neto se calcula con la tasa de interés promedio para la deuda concesional de 2,7 por ciento y en el segundo, con la tasa de interés promedio para la deuda comercial de 5,7 por ciento.

**Cuadro 13. Valor esperado de la Deuda potencialmente negociable**

Vencimientos 2005 - 2009 (Millones de dólares de EUA)	2005			2006			2007			2008			2009		
	AMT.	INT.	TOTAL												
<b>Concesional</b>	15	7	22	14	6	20	22	7	29	24	6	30	21	5	27
Concesional Pre cut-off	15	7	22	14	6	20	20	7	27	22	6	28	20	5	25
Concesional Post cut-off	0	0	1	0	0	1	3	0	3	2	0	3	2	0	2
<b>Comercial (Pre cut off)</b>	13	6	19	13	6	20	14	6	20	14	5	19	14	4	19
<b>Total</b>	28	13	41	27	13	40	36	13	49	38	11	49	36	10	46

Vencimientos 2010 - 2014 (Millones de dólares de EUA)	2010			2011			2012			2013			2014		
	AMT.	INT.	TOTAL												
<b>Concesional</b>	22	5	27	19	4	23	19	3	22	19	3	21	18	2	21
Concesional Pre cut-off	22	5	27	19	4	23	18	3	22	18	3	21	18	2	21
Concesional Post cut-off	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Comercial (Pre cut off)</b>	12	4	15	13	3	16	14	2	16	15	1	17	8	1	9
<b>Total</b>	34	8	42	32	7	39	33	6	39	34	4	38	27	3	30

Fuente: MEF, Club de París.

Como es de esperarse, el valor esperado de los vencimientos no genera los fondos necesarios para cubrir la demanda durante los años 2005 y 2014. En promedio, se cubre el 50 por ciento del monto anual demandado (\$80 **millones de dólares**). Los valores más altos ocurren entre los años 2007 y 2008 y equivalen al 60 por ciento del monto demandado. Al respecto, **un valor esperado de los canjes de deuda menor al valor actual de la demanda es condición necesaria y suficiente para afirmar que el valor esperado de los vencimientos no permite cubrir los montos anuales demandados.**

Con fines ilustrativos, mostraremos ahora los vencimientos de la deuda potencialmente negociable para estos años:

**Cuadro 14. Vencimientos nominales de la deuda potencialmente negociable**

Vencimientos 2005 - 2009 (Millones de dólares de EUA)	2005			2006			2007			2008			2009		
	AMT.	INT.	TOTAL												
<b>Concesional</b>	51	22	<b>73</b>	48	21	<b>68</b>	92	23	<b>114</b>	96	20	<b>116</b>	80	17	<b>98</b>
Concesional Pre cut-off	45	22	<b>67</b>	42	20	<b>62</b>	62	21	<b>83</b>	68	19	<b>87</b>	62	17	<b>79</b>
Concesional Post cut-off	5	1	<b>6</b>	5	1	<b>6</b>	30	2	<b>31</b>	29	1	<b>30</b>	18	1	<b>19</b>
<b>Comercial (Pre cut off)</b>	22	11	<b>33</b>	22	11	<b>33</b>	23	10	<b>33</b>	24	9	<b>32</b>	24	7	<b>32</b>
<b>Total</b>	73	33	<b>106</b>	70	31	<b>101</b>	115	33	<b>147</b>	120	29	<b>149</b>	105	25	<b>129</b>

Vencimientos 2010 - 2014 (Millones de dólares de EUA)	2010			2011			2012			2013			2014		
	AMT.	INT.	TOTAL	AMT.	INT.	TOTAL	AMT.	INT.	TOTAL	AMT.	INT.	TOTAL	AMT.	INT.	TOTAL
<b>Concesional</b>	74	15	<b>89</b>	63	13	<b>75</b>	62	11	<b>73</b>	59	9	<b>68</b>	57	7	<b>65</b>
Concesional Pre cut-off	68	15	<b>83</b>	58	12	<b>70</b>	58	11	<b>69</b>	57	9	<b>67</b>	57	7	<b>64</b>
Concesional Post cut-off	5	0	<b>6</b>	5	0	<b>5</b>	4	0	<b>4</b>	2	0	<b>2</b>	0	0	<b>0</b>
<b>Comercial (Pre cut off)</b>	20	6	<b>26</b>	23	5	<b>28</b>	24	4	<b>28</b>	26	2	<b>28</b>	14	1	<b>15</b>
<b>Total</b>	94	21	<b>115</b>	85	17	<b>103</b>	86	15	<b>101</b>	84	12	<b>96</b>	72	8	<b>80</b>

Fuente: MEF, Club de París.

Del cuadro podemos extraer las siguientes conclusiones:

- i. Sólo en cuatro de los diez años que comprende el análisis, entre el 2007 y el 2010, el canje de los vencimientos de la deuda concesional es suficiente para proveer los recursos demandados.
- ii. En todos los demás años, es necesaria la condonación de vencimientos de deuda concesional y también de deuda comercial.
- iii. En los dos primeros años, 2005 y 2006, el canje de vencimientos de deuda concesional no es suficiente debido a la existencia de canjes previamente pactados con Alemania (\$70 millones de dólares), Italia (\$73 millones de dólares), Francia (\$4,3 millones de dólares) y España (\$2,5 millones de dólares).

A pesar de que el valor actual neto de los recursos demandados sugiere que el canje de la deuda concesional es suficiente para satisfacer la misma, el análisis de los vencimientos no lo valida. En términos metodológicos, un **valor actual neto** de los recursos demandados (\$650 millones de dólares) menor a al valor nominal de la deuda concesional pre *cut-off* (\$700 millones de dólares) es una **condición necesaria (pero no suficiente)** para afirmar que el canje de la deuda concesional potencialmente negociable satisface la demanda. **La compatibilidad del calendario de vencimientos de la deuda concesional con los recursos demandados anualmente es condición necesaria y suficiente.** Esta última condición no ha sido cumplida.

Por lo tanto, para que el fondo extingible con canje de vencimientos sea viable es necesario que se cumpla por lo menos una de las siguientes condiciones:

- ▲ El éxito en lograr canjes de vencimientos de deuda comercial.

- ▲ La recandelarización de los vencimientos de la deuda concesional, de tal manera que sean compatibles con los recursos demandados. La distribución de este tipo de deuda entre países acreedores podría imponer obstáculos adicionales en este sentido.
- ▲ La introducción de canjes deuda por vencer (stock) en el fondo extinguido.

## 6.9 Fondo de inversión extinguido

Esta última condición se examina a través de una solución ecléctica: un **fondo de inversión extinguido**. A través de este mecanismo financiero se solicitaría el canje de deuda por vencer, cuyos fondos serían invertidos en activos que cuenten con una alta calificación crediticia y en el que no solo los intereses sino también el principal sería destinado paulatinamente a las necesidades del fondo.

El cuadro 15 resume el monto de deuda por canjear para diferentes tasas de rentabilidad de las inversiones efectuadas:

**Cuadro 15. Pagos anuales del Fondo de Inversión extinguido**

*(Millones de dólares de EUA)*

	Canje (Mill. US\$)	Tasas					
		3%	4%	5%	6%	7%	8%
<i>Valor esperado de la deuda por negociar</i>	300	35	37	39	41	43	45
	400	47	49	52	54	57	60
	500	59	62	65	68	71	75
	600	70	74	78	82	85	89
<i>Probabilidades de éxito mayor o financiamiento adicional</i>	700	82	86	91	95	100	104
	800	94	99	104	109	114	119
	900	106	111	117	122	128	134
	1000	117	123	130	136	142	149

De obtenerse un valor de canjes equivalente al valor esperado de la deuda por negociar, sería necesario que la tasa de las inversiones permitidas sea superior a 6 por ciento para cubrir la demanda.

Al respecto, considerando las tasas actuales de Bonos del Tesoro de Estados Unidos, sería necesario un monto de canjes de deuda por vencer ascendente a \$650 millones de dólares para tener un flujo anual de \$80 millones de dólares durante 10 años.

**Cuadro 16. VAN de Fondo de Inversión Extinguible**

Período (año)	Monto (Mill. US\$)	Tasa T-Bills (%)	VAN (Mill. US\$)
1	80	2.0%	78.4
2	80	2.5%	76.1
3	80	3.1%	72.9
4	80	3.5%	69.7
5	80	3.9%	66.1
6	80	4.0%	63.2
7	80	4.2%	60.0
8	80	4.4%	56.7
9	80	4.6%	53.4
10	80	4.7%	50.4
<b>Total</b>			<b>647.0</b>

A pesar de que el valor de los canjes necesarios para cubrir la demanda con el fondo de inversión extinguido es equivalente al del fondo extinguido, el primero es **financieramente superior** al segundo debido a que **evita el problema de recalendarizar los vencimientos**.

Sin embargo, cuenta con, por lo menos dos desventajas:

- ▲ Se requiere un desembolso importante de recursos por parte del fisco en los períodos iniciales.
- ▲ El uso o inversión de estos recursos en soles podría poner tener riesgos inflacionarios.

Respecto a la primera desventaja, si bien el canje es acordado con el gobierno del país acreedor, los recursos son provistos indirectamente por el fisco peruano. En un canje que involucra vencimientos del monto adeudado, los recursos se encuentran presupuestados y son canalizados para los fines del canje. El caso de canjes de deuda por vencer es distinto; equivale a adelantar los vencimientos de la deuda y pagarlos inmediatamente.

Ambas desventajas pueden ser superadas a través de esquema de intercambio de deuda externa por deuda interna que operaría de la siguiente manera:

- i. El gobierno entrega los soles a la ONG para la ejecución de los programas sociales a cambio de la condonación de la deuda canjeada con el Club de París.
- ii. Paralelamente, el gobierno emite Bonos del Tesoro Público (BTP) denominados en soles con vencimientos graduales, que podrían coincidir con la demanda intertemporal de fondos del Fondo Contravalor (\$80 millones de dólares en cada año)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> No es estrictamente necesario que los vencimientos coincidan con la demanda debido a que estos bonos son de la más alta liquidez y pueden ser negociados en el mercado secundario.



El segundo punto tiene la finalidad de elevar la probabilidad de éxito de las negociaciones de canje de deuda y, con ello, el valor esperado de las negociaciones. Al respecto, este reforzamiento de la estrategia de negociación, entre otros elementos, debería estar asociado a resaltar nuestra condición de país altamente endeudado y las características de la situación de pobreza. El anexo C presenta un breve informe de la situación actual de pobreza en el Perú, el que resalta las condiciones de desigualdad que no son consideradas por el ingreso per cápita, medida generalmente utilizada para determinar el nivel de ayuda que un país necesita.

Al respecto, como podemos observar en el siguiente cuadro, la situación de desigualdad del ingreso es un problema que afecta, en general, a América Latina:

**Cuadro 17. Producto Nacional Bruto y Distribución de Ingreso**

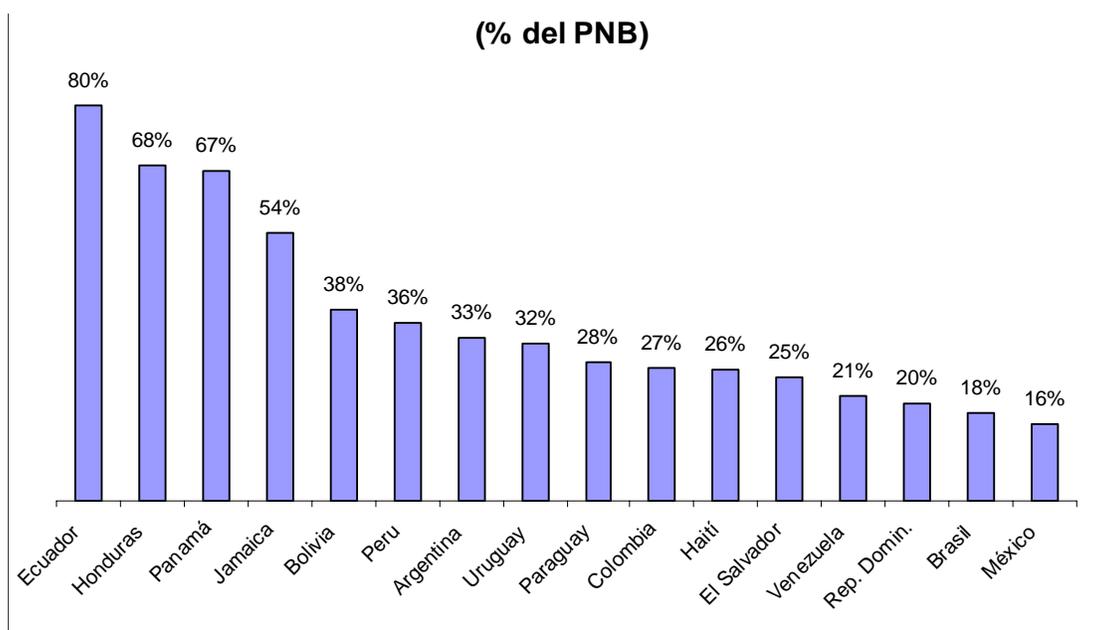
País	PNB (Miles Mill. \$)	PNB per cápita (US\$)	Índice Gini (%)
Argentina	260	6 941	n.d.
Bolivia	8	953	45
Brasil	529	3 068	59
Colombia	82	1 898	57
Rep. Dominicana	19	2 235	47
Ecuador	14	1 085	44
El Salvador	13	2 031	51
Haití	4	481	45
Honduras	6	894	59
Jamaica	7	2 808	38
México	550	5 535	36
Nicaragua	n.d.	n.d.	60
Panamá	10	3 276	49
Paraguay	8	1 357	58
Peru	52	1 985	46
Uruguay	19	5 647	45
Venezuela	117	4 764	49

Fuente: Banco Mundial

Esta situación de desigualdad del ingreso genera una **mayor demanda por programas asistenciales** para la población de escasos recursos, cuyos costos, en el caso de una economía cerrada, deben ser cubiertos por una transferencia de recursos de la población con altos ingresos relativos hacia la población de bajos ingresos. El estado encuentra costos de carácter político y económico a la imposición de estas transferencias (altos impuestos). Por ello, en una economía abierta, los gobiernos tienen **incentivos para la contratación de deuda externa**.

La gráfica 6 presenta deuda pública externa con respecto al tamaño de las economías latinoamericanas:

**Gráfica 6. Deuda Pública Externa 2001**



Fuente: Banco Mundial.

En un contexto dinámico, la contratación de altos montos de deuda externa en períodos pasados genera una presión adicional sobre los impuestos, generándose un círculo vicioso de nueva contratación de deuda con una mayor escasez de recursos para programas asistenciales. En consecuencia, tanto una alta carga impositiva, como las deficiencias de una alta proporción de la población en áreas la salud y la educación son un obstáculo real para el crecimiento.

En este sentido, la negociación de canjes de deuda tiene por objetivo aliviar las consecuencias perniciosas de la desigual distribución del ingreso a través de la cooperación externa para atender, por lo menos parcialmente, la demanda por programas asistenciales y aligerar marginalmente la pesada carga de deuda externa.

Al respecto, el Perú ocupa el cuarto lugar de la muestra en cuanto a montos de ayuda total. Sin embargo en términos de ayuda *per cápita* ocupa el séptimo lugar y, en términos de ayuda por persona pobre (la población objetivo de esta ayuda), ocupa el décimo lugar (ver cuadro 18 y gráficas 7 y 8).

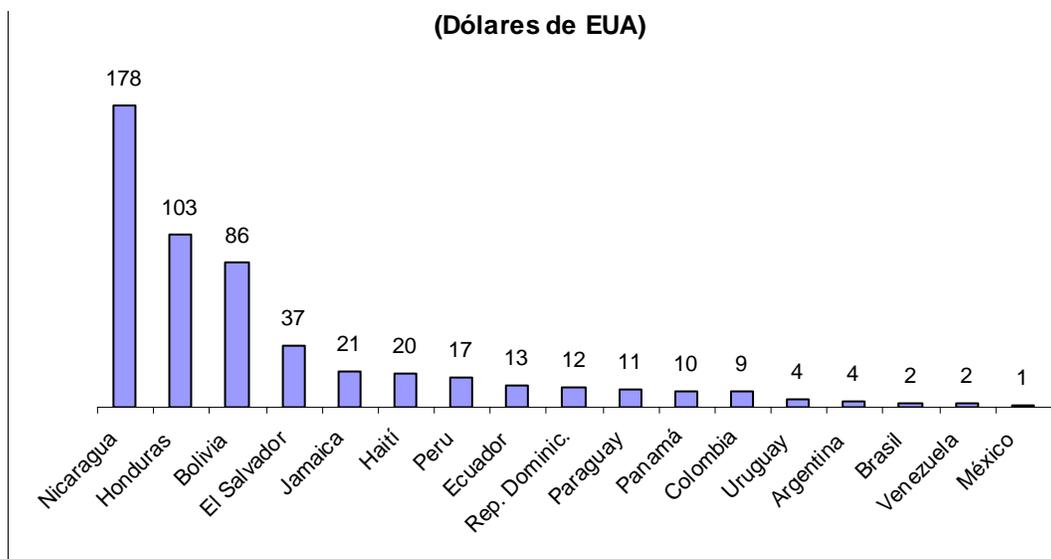
**Cuadro 18. Ayuda 2001**

<b>País</b>	<b>Total (mill. US\$)</b>	<b>Per cápita US\$</b>	<b>Pob. Pobre US\$</b>
Nicaragua	928	178	189
Bolivia	729	86	250
Honduras	678	103	231
<b>Peru</b>	<b>451</b>	<b>17</b>	<b>32</b>
Colombia	380	9	33
Brasil	349	2	9
El Salvador	234	37	81
Ecuador	171	13	25
Haití	166	20	32
Argentina	151	4	13
Rep. Dominicana	105	12	60
México	75	1	3
Paraguay	61	11	22
Jamaica	54	21	156
Venezuela	45	2	6
Panamá	28	10	54
Uruguay	15	4	221

Fuente: Banco Mundial

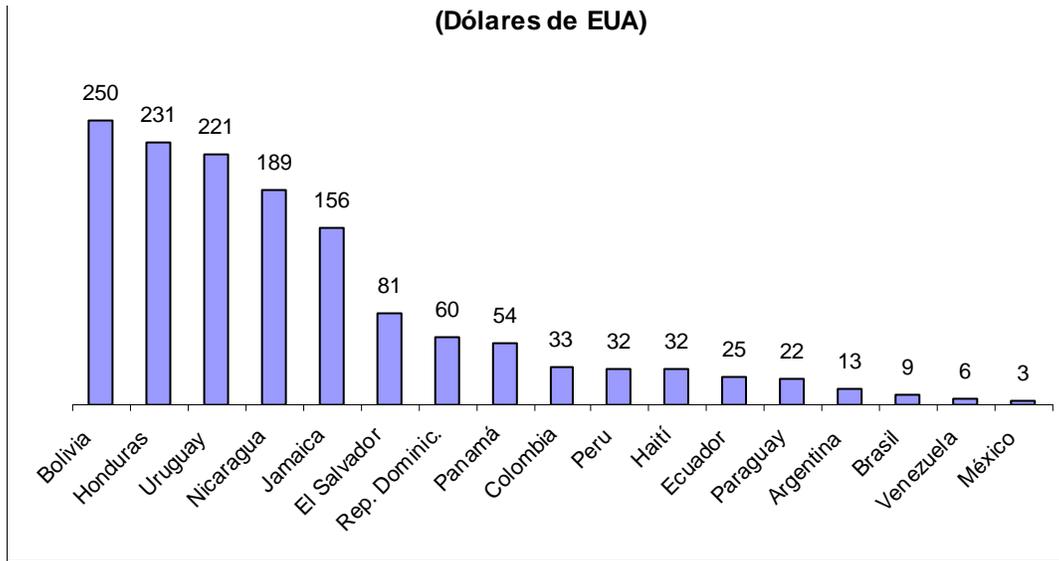
**Gráfica 7. Ayuda per cápita 2001**

(Dólares de EUA)



Fuente: Banco Mundial

**Gráfica 8. Ayuda por persona pobre 2001**  
(Dólares de EUA)



Fuente: Banco Mundial

Por lo tanto, en el **caso peruano** existe una combinación de alta deuda externa y una baja recepción de ayuda para el desarrollo que debería hacerlo **elegible para un programa extensivo de canjes de deuda** por programas en sectores sociales.



## 7. Recomendaciones de política y próximos pasos

Los canjes de deuda por inversión social con los países miembros del Club de París, luego de la normalización de las relaciones con la comunidad financiera internacional en 1991, ascienden a \$ 767 millones de dólares (incluyendo intereses condonados), los que representan el 9 por ciento del total adeudado con esta fuente acreedora.

La deuda sujeta a negociación según los términos contractuales de la Minuta del Club de París de 1996 alcanza los \$2 042 millones de dólares. El 64 por ciento del monto por negociar estaría constituido por deuda concesional *pre cut-off* y el saldo restante por una fracción de la deuda comercial *pre cut-off*.

En base a los precedentes de los canjes de deuda peruana que se han efectuado desde 1992, es posible determinar una deuda potencial que a diferencia de la deuda contractual sujeta a canje, incluya la deuda concesional *post cut-off*. Esta inclusión permite incrementar el monto de deuda susceptible de ser negociada a \$4 008 millones de dólares.

Partiendo de una deuda potencialmente negociable de \$4 008 millones de dólares, se efectúa un análisis de la oferta de la deuda por canjear, mediante la estimación del valor esperado del resultado de una negociación de canje de deuda. Esta estimación involucra el uso de indicadores cualitativos, que permiten medir la disponibilidad de los acreedores para acceder a este tipo de ayuda, y el de un indicador cuantitativo que está referido a la ayuda previa obtenida por el Perú mediante este mecanismo.

El valor esperado de la negociación asciende a \$541 millones de dólares, del cual \$239 millones de dólares corresponden a deuda concesional *pre cut-off*, \$170 millones de dólares a deuda concesional *post cut-off* y \$131 millones de dólares a deuda comercial. El orden decreciente de estos montos es un reflejo de la menor disponibilidad de los acreedores para conceder condonaciones de deuda concesional *post cut-off* y deuda comercial, en ese orden.

Asimismo, con el propósito de determinar la viabilidad de un ingreso anual de \$80 millones de dólares para orientarlos a proyectos del sector social, se efectúa un análisis de las diversas alternativas financieras del fondo. La evaluación de estas alternativas arroja dos resultados importantes: se requiere de un monto superior al valor esperado de la deuda negociable que calce con la demanda de recursos. Al respecto, se propone que paralelamente a la negociación de canjes de deuda se organice una Mesa de Donantes que otorgue el financiamiento adicional. Asimismo, se propone la creación de un fondo de inversión extingible que se financie principalmente de canjes de deuda por vencer. Para evitar los problemas fiscales y monetarios de esta opción, se plantea un mecanismo de canje de deuda externa por interna.

El mecanismo mencionado funcionaría mediante la emisión de Bonos del Tesoro Público que el gobierno otorgaría al FC en canje por la deuda externa que se logre comprometer durante la negociación. Se recomienda que el vencimiento de los BTP coincida con las fechas en la que los fondos serán demandados. Sin embargo, en el caso contrario, el Fondo Contravalor puede vender los bonos en el

mercado secundario. Esta operación le permitiría al Fondo distribuir en el tiempo los recursos según las necesidades de ejecución de los proyectos.

Otro aspecto a resaltar es la relevancia de optimizar el tiempo de las negociaciones con la finalidad de evitar el costo que implicaría una demora en el proceso. Al respecto, una demora de dos años implicaría una reducción del valor esperado de la deuda de aproximadamente \$100 millones de dólares.

En relación a la organización del FC, se recomienda que éste sea único, autónomo y con una estructura administrativa de dos niveles. Con ello se logran ventajas administrativas en términos de reducción de costos, aumento de la productividad, independencia de los órganos políticos, amplitud de representación de los acreedores y la preeminencia de los criterios técnicos para la elección, ejecución o supervisión de los proyectos.

Una limitación del análisis es que asume que los fondos de las negociaciones exitosas pueden ser utilizados totalmente en proyectos de sectores sociales. Al respecto, podría existir interés por parte de los gobiernos acreedores para que una fracción de estos montos se destine a proyectos de otros sectores, tales como desarrollo ambiental y preservación de los recursos naturales.

En cuanto a los pasos a seguir, se recomienda el reforzamiento de la estrategia de negociación que resalte nuestra condición de país altamente endeudado con una aguda desigualdad en la distribución del ingreso con el propósito de que los países acreedores perciban la gravedad de la pobreza en el Perú y el obstáculo que ésta impone al desarrollo del país.

Adicionalmente, se requiere diseñar y ejecutar una **estrategia multilateral de negociación** con el Club de París para el canje de la deuda. Lo anterior implicará buscar acuerdos con los países miembros para la condonación parcial de sus deudas, los cuales se orientarían a la formación de un **fondo global de financiamiento de las inversiones sociales**.

Para llevar a cabo esta estrategia es imprescindible que el gobierno peruano desarrolle tres ejes de acción:

a. Articulación Sectorial

Esta acción táctica está orientada a crear consenso entre los sectores sociales para utilizar los mecanismos de canje de deuda sobre la base de una *estrategia de inversión social integrada*. Para ello, es fundamental que el poder ejecutivo tome el liderazgo para: (i) convocar a los sectores sociales y promover esta iniciativa integrada, (ii) organizar los equipos multisectoriales para la formulación del Plan de Inversión social de mediano plazo y las necesidades de financiamiento y (iii) convocar al MEF para solicitar el canje multilateral de Canje Multilateral de deuda con el Club de París y evaluar la viabilidad de esta estrategia.

b. Diseño de la propuesta de operación de canje de deuda

El segundo eje de acción está referido al diseño de la propuesta de operación de canje de deuda, la cual tiene dos elementos fundamentales. La primera, está referido a la priorización y formulación por parte de los sectores de los perfiles de proyectos de inversión social que serán objetos de la negociación de canje. Sobre la base de estos elementos, el MEF requiere definir los aspectos financieros y administrativos de la propuesta de canje. Ello incluye la determinación de los montos, modalidades de condonación (principal o vencimiento del servicio), flujos de desembolsos, esquema del Fondo Contravalor, propuesta de Acuerdo

Marco entre otros.

c. Diseño de la estrategia de negociación

Los Ministerios de Economía y Finanzas y el de Relaciones Exteriores serían los responsables de implementar el eje de acción referido a la negociación del canje de deuda con los países miembros del Club de París. Para ello es prioritario, que estos definan una estrategia técnica y política de negociación, la cual incluye, identificación de potenciales países suscriptores de un acuerdo de canje, la definición de mecanismos para la concertación de un esquema de condonación de la deuda así como la determinación y organización de los espacios para la difusión externa de los planes de inversión (Mesa de Proyectos), entre otros.



# Anexo A: Fondo de ayuda al desarrollo

Las condonaciones y los canjes de deuda es uno de los componentes de los fondos que los países desarrollados destinan a la ayuda para el desarrollo (ODA, de sus siglas en inglés). En este sentido, los montos establecidos por la administración presupuestaria de estos países para este fin es la restricción que enfrentan los países que quieren acceder a estos fondos.

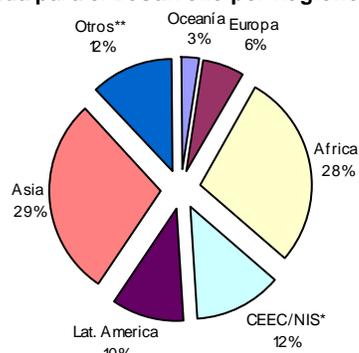
Los países que ofrecen los montos nominales más altos de ayuda para el desarrollo en el mundo son mostrados en el siguiente cuadro:

**Ayuda Oficial para el Desarrollo  
10 Principales Donantes (2002)**  
(Millones de dólares de EUA)

1.	Estados Unidos	13 290
2.	Japón	9 283
3.	Francia	5 486
4.	Alemania	5 324
5.	Reino Unido	4 924
6.	Países Bajos	3 338
7.	Italia	2 332
8.	Canada	2 006
9.	Suecia	1 991
10.	España	1 712
	Otros	8 586
	<b>TOTAL</b>	<b>58 274</b>

Fuente: OECD

**Ayuda para el Desarrollo por Regiones**

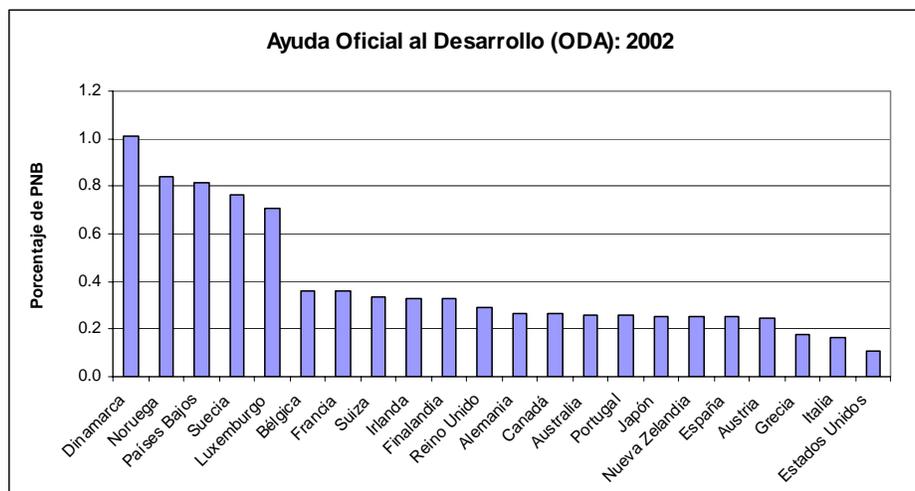


\* Países ex-socialistas.

\*\* Organismos internacionales.

Fuente: OECD

Estos montos nominales registran la magnitud de los fondos destinados a este fin en términos globales y por cada uno de los países; sin embargo, debido a que éstos son países con economías de muy distintos tamaños, no nos permiten medir la importancia que tiene este propósito en términos relativos para cada uno (de los gobiernos) de estos países. La siguiente gráfica intenta superar este obstáculo a través de la comparación de los montos nominales con el Producto Nacional Bruto (PNB) de cada uno de ellos:



Fuente: OECD

Al respecto, cabe señalar que los **Países Bajos** está entre los países que otorga un monto significativo de ayuda, tanto en términos absolutos como en porcentaje del ingreso. Por otro lado, si bien **Estados Unidos** ostenta el mayor monto nominal de ayuda para el desarrollo, su compromiso con el desarrollo de los países menos desarrollados no es tan significativo al medirlo como porcentaje de su PNB<sup>19</sup>.

En **Latinoamérica** también se encuentran entre los principales donantes la Unión Europea y entidades supranacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (a través de la Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA) y las Naciones Unidas.

**LOS 10 MAYORES DONANTE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: 2002**

Países	Ayuda (Mill. de US\$)	%
1 Estados Unidos	1 489	25%
2 Japón	738	12%
3 España	694	11%
4 Unión Europea	582	10%
5 Alemania	334	6%
6 Países Bajos	315	5%
7 BID	277	5%
8 IDA	274	5%
9 Reino Unido	176	3%
10 Naciones Unidas	142	2%
Otros	1 023	17%
<b>Total</b>	<b>6 044</b>	

Fuente: OECD

**LOS 10 MAYORES RECEPTORES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: 2002**

Países	Ayuda (Mill. de US\$)	%	Población (Millones)	PNB/Pob. (US\$)
1 Nicaragua	928	8%	5.3	n.d.
2 Bolivia	729	6%	8.7	900
3 Honduras	678	6%	6.8	920
4 Perú	451	4%	26.7	2 050
5 Colombia	380	3%	43.7	1 830
6 Brazil	349	3%	174.5	2 850
7 El Salvador	234	2%	6.5	2 080
8 Guatemala	225	2%	12.0	1 750
9 Ecuador	171	1%	13.1	n.d.
10 Haití	166	1%	8.3	440
Otros	1 733	14%		
<b>TOTAL</b>	<b>6 044</b>			

Fuente: OECD

<sup>19</sup> El Centro para el Desarrollo Mundial (*Center for Global Development, CGD*) ha elaborado un índice de compromiso para el desarrollo que combina el puntaje de los países en seis áreas de política: ayuda, comercio, clima, migración, inversión y paz. Los Países Bajos aparecen primeros en este ranking y los Estados Unidos penúltimos, sólo por encima de Japón.

El **Perú**, a pesar de contar con el tercer ingreso *per cápita* más alto de esta muestra, es el cuarto receptor de fondos, lo que estaría asociado al tamaño de su población y a la proporción de ésta en situación de pobreza y pobreza extrema. Los mayores donantes de ayuda para el desarrollo son:

#### PERÚ: 10 MAYORES DONANTES <sup>1/</sup>

	Prom. 2001-2002 (Mill. US\$)
1 Estados Unidos	188
2 Japón	170
3 Alemania	70
4 Reino Unido	46
5 España	36
6 Países Bajos	24
7 Unión Europea	19
8 Suiza	10
9 Canadá	9
10 Francia	8

1/ Flujos brutos de ayuda al desarrollo.

Fuente: OECD

#### PERÚ: 10 MAYORES DONANTES DE ODA AL SECTOR SALUD (promedio 1998-2000; en mill. US\$)

Países	Salud (a)	Total (b)	Participación (a/b)
1 Estados Unidos	20.1	145.1	14%
2 Reino Unido	14.5	21.7	67%
3 Japón	7.7	379.3	2%
4 Alemania	3.1	88.0	4%
5 España	1.9	24.8	8%
6 Francia	1.7	2.2	77%
7 Países Bajos	1.3	14.8	9%
8 UNICEF	0.2	0.4	50%
9 Noruega	0.1	2.6	4%
10 Finlandia	0.1	0.6	17%
<b>Total</b>	<b>50.7</b>	<b>708.2</b>	<b>7%</b>

Fuente: OECD

Cabe señalar que una fracción de los recursos de ayuda al desarrollo podría ser reembolsable. Si bien, no contamos con cifras para el Perú, en el año 2002, el monto de ayuda reembolsable a nivel mundial ascendió a 1,6 por ciento del total. Asimismo, los términos en los cuales se pactan son generalmente concesionales, por tratarse de ayuda al desarrollo.

Por otro lado, estas cifras reflejan recursos programados en los presupuestos de los países donantes y no recursos efectivamente desembolsados en estos períodos, los que serían canalizados a los proyectos respectivos en un período que varía de 2 a 5 años.

Los proyectos de cooperación técnica no reembolsable que se encuentran operativos en la actualidad son los siguientes:

#### Cooperación Técnica Internacional bilateral por proyecto (en millones de dólares de US\$)

##### a. Nivel Nacional

Fuente	Proyecto	Período	Monto
Japón	Capacitación ©	2002-2003	5.00
Japón	Asistencia técnica (AT)	2002-2003	3.00
Reino Unido	PESP A Trabajar Rural (donación -D)	2002-2003	5.60
Países Bajos	AT Fortalecimiento de Control de Gestión Ambiental	2002-2005	2.12
Países Bajos	Manejo Participativo de Áreas Protegidas (C y AT)	2003-2006	4.72
Países Bajos	AT Programa de Gestión de Agua en Amazonía	2003-2007	5.00
Italia	D Programa A Trabajar Rural y Urbano	2001-2006	10.00
Alemania	AT, C y D Apoyo a Municipios	2002-2004	4.09
Alemania	AT, C y D Prevención y capacitación en VIH/SIDA	2003-2006	2.1
Alemania	D Estudios sobre Cooperación Técnica Bilateral	2000-2004	2.53
Canadá	AT Reglamentación de sector energético	1997-2003	12.4
Canadá	AT Reforma de sector de recursos minerales	2002-2007	9.6
Canadá	D Investigación social	1999-2003	3.5
Canadá	D Estudios para reforma de sector público	2002-2007	6
Canadá	D y AT Operativización de proyectos	2000-2005	4.5
Canadá	D Proyectos en sectores sociales, saneamiento y agricultura	2003	28.00

## b. Nivel Regional

Alemania	AT, C y D Desarrollo Rural Sostenible (Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y Puno)	2003-2007	5.00
Canadá	AT Capacidad Municipal en Agua y Saneamiento (Ancash, Lima)	2000-2005	8.80
Bélgica	AT, C y D Desarrollo productivo y promoción de la mujer rural (Apurímac)	2003-2007	2.21
Reino Unido	D para programa de derechos humanos para población pobre (Ayacucho, Apurímac, Cuzco, Huancavelica, Puno)	2002-2006	9.50
España	AT, C y D Programa de Patrimonio Cultural (Lima, Cuzco, Arequipa, Ayacucho)	2002-2005	5.00
Alemania	D Reconstrucción zonas afectadas por sismo (Arequipa)	2002-2005	3.61
Países Bajos	C Atención a Poblaciones Dispersas (Ayacucho)	2000-2003	2.27
Suiza	AT y C Capacitación Laboral (Lima, Ayacucho, La Libertad, Piura, Cusco)	2000-2003	2.55
Reino Unido	D Servicios de salud para población pobre (Cusco, Huancavelica, Ayacucho, Loreto)	2003-2005	10.67
Alemania	AT y C programa de agua potable y alcantarillado (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Junín, Ayacucho, Cusco, Puno, Lima)	2002-2003	7.02
Bélgica	D programa A Trabajar Rural (Cajamarca)	2004-2007	2.50
Bélgica	AT y C Plan Nacional Santuario Tabaconas Namballe (Cajamarca)	2004-2007	5.00
Alemania	AT y D fortalecimiento de Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas (Cuzco, Lima, San Martín)	2003-2006	2.62
Países Bajos	C, AT y D Manejo de bosques secos (Tumbes, Piura, Lambayeque)	1998-2003	3.53
Canadá	AT y C mejoramiento de educación básica rural (Piura)	2002-2007	5.00

Fuente: ACPI (Agencia Peruana de Cooperación Internacional)

### La Unión Europea y la Ayuda al Desarrollo

La Unión Europea ha desarrollado una estrategia de cooperación regional para el 2002-06. Las operaciones prioritarias involucran el apoyo a las relaciones entre las dos regiones mediante el refuerzo de la cooperación entre redes de la sociedad civil, la iniciativa social para la contribución a la reducción de las desigualdades mediante acciones selectivas destinadas a la población desfavorecida, la preparación y prevención de catástrofes naturales y reconstrucción y la acción complementaria de la cooperación estratégica: observatorio de las relaciones entre la UE y América Latina.

En enero de 2004 la Unión Europea anunció que dará asistencia a América Latina por un total de 251,241 millones de euros equivalente a US\$ 316 millones para proyectos encaminados a lograr paz y estabilidad, crecimiento, un ambiente más limpio y una mejor educación.

La ayuda de la UE incluye:

- \* Honduras: 41,08 millones de euros (52,3 millones de dólares) para proyectos de educación.
- \* Colombia: 39,2 millones de euros (49,3 millones de dólares) para los "Laboratorios de Paz", programas de desarrollo regional con énfasis en convivencia pacífica en las zonas donde la guerrilla ha combatido al gobierno durante décadas.
- \* Nicaragua: 33,161 millones de euros (41,6 millones de dólares) para el pago de la deuda, apoyo institucional y educación.
- \* Chile: 22,2 millones de euros (27,9 millones de dólares) para creación de empresas.
- \* Guatemala: 20 millones de euros (25,1 millones de dólares) para los gobiernos regionales.
- \* Ecuador: 17 millones de euros (21,4 millones de dólares) para mejoras ambientales en tres provincias norteñas, Esmeraldas, Carchi e Imbabura.
- \* México: 15 millones de euros (18,8 millones de dólares) para proyectos sociales en Chiapas.
- \* Perú: 14 millones de euros (17,6 millones de dólares) para combatir la pobreza.
- \* Uruguay: 12 millones de euros (15 millones de dólares) para mejorar condiciones de vida.
- \* Brasil: 7 millones de euros (8,8 millones de dólares) para programas ambientales.
- \* Panamá: 6,6 millones de euros (8,3 millones de dólares) para reforma judicial.

Asimismo dará 4 millones de euros (5 millones de dólares) al Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), y la misma cantidad a la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

## Anexo B: Índice local de disponibilidad de negociación

Este indicador se basa en **información preliminar de funcionarios locales y en los precedentes recientes de canjes de deuda** para cada uno de los países. Se ha asignado una calificación de cinco niveles a cada uno de estos países de acuerdo a los siguientes criterios:

- 0: países con los cuales no existe ni han existido contactos previos.
- 1: países con los que existen canjes previos con un tipo de deuda distinto.
- 2: países con los que existen canjes previos con el mismo tipo de deuda.
- 3: países que han expresado una disponibilidad mediana a otorgar canjes adicionales.
- 4: países que han expresado disponibilidad alta a otorgar canjes adicionales.

Los países que han sido agrupados bajo la **categoría 4** son:

Estados Unidos:

Es posible negociar una futura condonación del gobierno de Estados Unidos. Los préstamos con mayor probabilidad de entrar en un esquema de canje de deuda por salud serían los contraídos con la Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional (agencia oficial del gobierno) cuyo saldo alcanza \$77 millones de dólares y el denominado PL480 (*Public Law 480*) otorgado originalmente para adquisición de alimentos, por \$125 millones de dólares. Ambas constituyen deuda concesional y representan el 24 por ciento del total adeudado con este país (\$203 millones de dólares). De la deuda comercial (\$647 millones de dólares), el 88 por ciento está constituida por agencias del gobierno y además el 99 por ciento es deuda *pre-cut-off* lo que facilitaría las negociaciones.

Una de las limitaciones, por el tiempo que involucrarían las negociaciones, es que toda operación de canje de deuda debe ser presupuestada y aprobada por el Congreso.

España:

Está dispuesto a otorgar condonaciones con un contravalor de 100 por ciento si se le proponen proyectos específicos. En este sentido, es uno de los países con mayor predisposición a otorgar canjes de deuda. El saldo de deuda concesional con esta fuente, descontando los vencimientos corrientes condonados para los años 2005-2006, es de \$45 millones de dólares. La deuda comercial está compuesta principalmente por préstamos contraídos con la Compañía Española de Crédito a la Exportación S.A. (C.E.S.C.E) por \$639 millones de dólares (92 por ciento de la deuda comercial). Ésta es una empresa de carácter público con participación de 50,3 por ciento del Estado. El 8 por ciento restante de la deuda comercial ha sido contraída con el Banco Español de Crédito S.A.

A pesar de que gran parte de la deuda con España es deuda comercial, un elemento por destacar es que se trata de deuda *pre-cut-off* y que el gobierno, al tener mayoría de las acciones de las empresas acreedoras, puede decidir sobre un posible canje de deuda por salud.

Los siguientes países han sido agrupados en la **categoría 3** son:

Francia:

Actualmente se encuentra en vigencia un canje con este país, cuyo último vencimiento ocurrirá el año 2005. Queda un saldo de deuda concesional con el Tesoro Francés por \$35 millones de dólares. Ha quedado abierta la posibilidad de que el gobierno francés otorgue una nueva condonación de esta deuda a través de este mecanismo una vez culminado el *swap* vigente.

También se le adeuda al Banco de Francia (Banco Central) un total de \$65 millones de dólares. Esta deuda fue contraída a términos concesionales; por lo tanto, podría ser incluida en futuros canjes de deuda. La deuda comercial alcanza los \$1 415 millones de dólares y está compuesta en un 75 por ciento por deuda concertada con la Compañía Francesa de Seguro para el Comercio Exterior (COFACE); el 25 por ciento restante lo constituye deuda con El Banco de Francia.

El total de deuda comercial tiene una alta participación del gobierno francés por lo que podría intuirse que, dependiendo de la capacidad de negociación de las autoridades peruanas, sería posible acceder a una proporción de esta deuda para ser utilizada para canjes de deuda.

Italia:

Italia efectuó con el gobierno peruano un canje de su deuda concesional por alivio a la pobreza, en octubre de 2001, por un monto equivalente a \$127 millones de dólares (aproximadamente el 87 por ciento del total adeudado con Mediocredito Centrale). Los vencimientos de esta operación se extienden hasta el año 2006.

A pesar de que el saldo de deuda que mantenemos con esta fuente de crédito es concesional post *cut-off*, existe la posibilidad de que después del 2006, fecha en que se finalice el *swap* vigente, dicho gobierno acepte una nueva solicitud de canje de deuda. Al respecto, el gobierno italiano ha suscrito con Ecuador un acuerdo de Canje de Deuda y con Bolivia un acuerdo de cancelación de deuda.

Adicionalmente, el Perú mantiene una deuda comercial con Italia de \$ 849 millones de dólares con la empresa Sezione Speciale per L'Assicurazioni del Credito all'Exportazione, empresa con capital estatal encargada de otorgar crédito y seguro para la exportación. En este sentido, es importante destacar que Italia es uno de los pocos países que ha accedido a otorgar un canje de deuda de su deuda post *cut-off* por lo que no debería descartarse la posibilidad de acceder aun canje de deuda por la deuda comercial.

Países Bajos:

El gobierno de los Países Bajos otorgó al Perú condonaciones de deuda concesional contraída con la Nederlansc Investiringsbank voor Ontwikellinslanden (agencia oficial para el desarrollo) por \$102 millones de dólares. Con esta fuente aún se mantiene deuda concesional (\$28 millones de dólares) que podría ser susceptible de ser condonada o canjeada por proyectos específicos.

La deuda comercial asciende a \$165 millones de dólares y está compuesta en un 50 por ciento por deuda con la Nederlandsche Credietverzekening Maatschappj y el 50 por ciento restante con la Ocean Going Vessels.

Los países agrupados en la **categoría 2** son **Alemania** y el **Reino Unido**.

Alemania:

El gobierno alemán ha otorgado al Perú condonaciones de deuda concesional con la KFW (agencia oficial para el desarrollo) por \$152 millones de dólares. La deuda actual con esta fuente

financiera alcanza los \$532 millones de dólares y representa el 89 por ciento del total adeudado con este país. El 11 por ciento restante es deuda contraída con HERMES empresa aseguradora de crédito con subsidiarias internacionales.

Considerando que la deuda concesional con KFW es la más importante, una vez culminado el canje vigente, el gobierno podría proponerles un nuevo canje de deuda.

Reino Unido:

En diciembre del 2002 se aprobó con este país una operación de canje de deuda por inversión por \$33 millones de dólares. El saldo de deuda con este país, una vez deducida esta operación, asciende a \$182 millones de dólares. La deuda ha sido contratada bajo condiciones financieras de mercado (deuda comercial) y el acreedor es el Departamento de Garantías al Crédito para la Exportación (ECGD).

La posibilidad de efectuar futuros canjes de deuda con este país a través de la ECGD depende básicamente del éxito del canje que aún no se ha concretado.

Los países agrupados en la **categoría 1** son **Canadá y Finlandia**.

Canadá:

El gobierno canadiense otorgó al Perú una condonación de su deuda concesional por \$16 millones de dólares. Actualmente el Perú mantiene una deuda comercial que asciende a \$369 millones de dólares. El adeudado con la Export Development Corporation (EDC) representa el 97 por ciento del total de la deuda comercial. Esta constituye una agencia de crédito a la exportación y tiene representación del gobierno.

Finlandia:

El gobierno de la República de Finlandia convino en celebrar un acuerdo de conversión de créditos concesionales en compromisos de naturaleza de y desarrollo social por las obligaciones pendiente de pago por parte del Perú por un monto equivalente a \$25 millones de dólares.

Actualmente, el gobierno peruano mantiene con Finlandia una deuda comercial con la empresa VALTIONTAKUUKESKUS por \$19 millones de dólares.

Los países agrupados en la **categoría 0** son **Japón, Bélgica, Austria, Noruega y Suecia**.

Japón:

Japón ha sido uno de los pocos países que ha denegado la posibilidad de efectuar canjes de deuda con los países deudores, no porque su legislación lo impida sino por no presentar precedentes. Sin embargo, en marzo del 2004, por primera vez, el gobierno japonés condonó la deuda concesional que mantenía con Bolivia por un monto total de \$505 millones de dólares y estaría pronto a efectuar condonaciones con países como Tanzania, Uganda, Mauritania y Mali. Si bien los países a los que Japón les viene concediendo este privilegio son países altamente endeudados y con un ingreso per cápita bajo, estas operaciones crean un precedente que podría considerarse para plantearle al gobierno japonés una ayuda continua en el futuro.

Debe considerarse que Japón constituye uno de los principales acreedores de la deuda del Club de París con el gobierno peruano. El total de su deuda equivale al 32 por ciento del total adeudado con los países miembros de este foro. La deuda concesional (\$1 794 millones de dólares) está constituida en un 99 por ciento por deuda con el Banco de Japón para la Cooperación Internacional (JBIC). El 73 por ciento de la deuda comercial (\$728 millones de dólares) también ha sido contratada con el JBIC.

Es importante señalar que las operaciones del JBIC se dividen en dos componentes. El primero se encarga de las operaciones financieras internacionales, con el propósito de contribuir a la promoción de las exportaciones e importaciones japonesas. El segundo involucra las operaciones de cooperación económica en el exterior, cuyo propósito es el de ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por alcanzar el desarrollo. Esto explica que el Perú mantenga deudas con el JBIC tanto a tasas concesionales como comerciales. En este sentido, una eventual negociación con esta fuente podría incluir de manera automática ambos tipos de deuda.

Considerando la predisposición de Japón por contribuir en el desarrollo de los países de ingreso medio a través de préstamos concesionales podría plantearse la alternativa de canjes de deuda por salud.

#### Bélgica:

La deuda con Bélgica asciende a \$175 millones de dólares. De este monto, \$14 millones de dólares corresponde a deuda concesional contratada con el gobierno del Reino de Bélgica y \$161 millones de dólares a deuda comercial contratada con la Office Ducreire. Ésta es una agencia del gobierno que otorga crédito y seguro a la exportación y se encuentra directamente vinculada a las actividades que se llevan a cabo en el marco de la Unión Europea, la OECD y el Club de París.

#### Austria, Noruega y Suecia:

Con el resto de los países con los que el gobierno peruano mantiene deuda, Suecia (\$155 millones de dólares), Noruega (\$86 millones de dólares) y Austria (\$81 millones de dólares) no se ha logrado contraer acuerdos de canjes de deuda principalmente porque la totalidad de las deudas corresponden a acreedores comerciales. La mayor parte de esta deuda está contratada con compañías aseguradoras y de crédito a la exportación en las cuales el gobierno de cada país tiene el control.

# Anexo C: La situación de la pobreza en el Perú

## Posición internacional sobre la pobreza

La realidad de pobreza en el mundo es preocupación de las organizaciones mundiales así como de todos los países, así es que desde los años 90 se han venido llevando a cabo conferencias internacionales sobre como enfrentar este problema mundial. Sin embargo, es recién en septiembre de 2000 que los jefes de estado de 189 países miembros de las **Naciones Unidas** reafirmaron su compromiso de luchar contra la pobreza en el mundo mediante la adopción de ocho **metas para el nuevo milenio**. Este compromiso ha sido reafirmado también por los organismos multilaterales y otras organizaciones para el desarrollo siendo uno de los objetivos más importantes el de reducir la proporción de pobres extremos (personas que viven con menos de \$1 al día) en América Latina a 10,5 millones antes del año 2015, de una cifra de 21 millones en 1990<sup>20</sup>.

### METAS PARA EL DESARROLLO DEL MILENIO

1	Erradicar el hambre y la pobreza extrema	5	Mejorar la salud maternal
2	Asegurar la educación primaria universal	6	Combatir el HIV/SIDA, malaria y otras enfermedades
3	Promover la igualdad de genero y atribuir poderes a las mujeres	7	Asegurar la sostenibilidad ambiental
4	Reducir la mortalidad infantil	8	Desarrollar una asociación global para el desarrollo

Las primeras siete metas se refuerzan mutuamente y están dirigidas a la reducción de la pobreza en todas sus formas. La última meta involucra el desarrollo de una asociación global para el desarrollo y está referida a como lograr conseguir el éxito de las otras siete metas. Una de las medidas más relevantes para el logro de esta última meta es la de **la obtención de un alivio de la carga de la deuda de los países altamente endeudados así como de los países en desarrollo**. Este alivio podría proveerse a través de la cancelación de la deuda oficial bilateral, mediante **canjes de deuda** y otras alternativas, y de una ODA (Ayuda Oficial para el Desarrollo) más generosa para los países comprometidos en la reducción de la pobreza.

La predisposición actual de los países industrializados a contribuir con la reducción de la pobreza constituye un punto a favor de la propuesta que se plantea en este documento. Es decir, que existe una mayor posibilidad de acceso a condonaciones de deuda mediante *swaps* de deuda por salud e incluso sería posible aprovechar la iniciativa de las Naciones Unidas para conseguir mayores recursos para este fin a través de donaciones, cooperación técnica no reembolsable entre otros.

<sup>20</sup> Estas cifras corresponden al cálculo que efectúa el Banco Mundial, sin embargo estas cifras parecen estar subestimadas, en tanto el cálculo de pobres en el Perú que efectúa Herrera (2003) alcanza los 14,6 millones.

---

## Situación de la pobreza en el Perú

En el Perú, según un estudio publicado por Javier Herrera<sup>21</sup>, alrededor de 14,6 millones de personas o 54 por ciento de la población es pobre y no puede satisfacer sus necesidades indispensables. Más aún, el 23,9 por ciento (6,5 millones) de la población es extremadamente pobre, y ni siquiera puede acceder a la canasta básica de alimentos para satisfacer sus requerimientos nutricionales indispensables<sup>22</sup>.

Estos niveles tan elevados de pobreza están asociados a un problema mayor, que es el de la desigualdad social que prevalece en las zonas urbanas y rurales. De acuerdo a las cifras provistas por el MEF en el Marco Macroeconómico Multianual 2005-2007 (MMM), en las áreas rurales, aproximadamente cuatro de cada cinco pobladores (77,1 por ciento) son pobres y uno de cada dos (50,3 por ciento) es extremadamente pobre. En algunos departamentos, como Huánuco y Huancavelica, la tasa de pobreza supera al 83 por ciento, y la de pobreza extrema llega al 57,9 por ciento en la sierra rural, mientras que en Lima sólo alcanza el 2,8 por ciento.

**Tasas de pobreza y extrema pobreza según área geográfica: 2002**  
(Porcentaje de la población total)

Área geográfica	Pobreza	Extrema Pobreza
Nacional	54,3	23,9
<b>Áreas</b>		
Rural	77,1	50,3
Urbano	42,1	9,7
<b>Dominios</b>		
Costa	48,4	12,8
Sierra urbana	48,6	16,3
Sierra rural	81,8	57,9
Selva urbana	58,1	30,5
Selva rural	71,9	44,0
Lima Metropolitana	34,7	2,8

Fuente: Herrera (2003).

Elaboración: MEF MMM 2005-2007

Es relevante señalar que esta desigualdad constituye un problema estructural al que no se ha encontrado una solución adecuada a través de los años. Lo anterior se evidencia en el siguiente cuadro el cual nos muestra que la **desigualdad** en la distribución del gasto del conjunto de hogares medido a través del GINI<sup>23</sup> **se ha mantenido en los mismos niveles (0,44) desde 1997** y resulta **bastante elevada según los estándares internacionales**. Asimismo, la desigualdad al interior de las áreas suburbanas es significativamente mayor que en las áreas rurales (coeficientes de Gini de alrededor 0,39 versus 0,34 respectivamente).

---

<sup>21</sup> Estudio conjunto realizado por Javier Herrera con el equipo de Censos del INEI en el marco de un convenio entre el Institut de Recherche pour le Développement (IRD) y el INEI.

<sup>22</sup> Se calcula que, para cubrir la canasta básica de alimentos, una persona requiere contar, por lo menos, con \$ 1 dólar como ingreso *per cápita* del hogar diario.

<sup>23</sup> Este indicador mide el grado de desigualdad de una distribución, el coeficiente es igual a 1 en caso de perfecta desigualdad o igual a 0 en caso de perfecta igualdad.

## EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD 1997-2001 (COEFICIENTES DE GINI)

	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Nacional</b>	0,443	0,449	0,453	0,402	0,446
<b>Urbano</b>	0,395	0,409	0,414	0,361	0,394
<b>Rural</b>	0,36	0,354	0,34	0,315	0,342

Elaboración Instituto Nacional de Estadística e Informática  
A partir de ENAHO 1997-2001-IV trimestre.

Si bien lo mencionado en los párrafos anteriores nos permite formarnos una idea cual es la situación actual de pobreza y extrema pobreza en el Perú, la información que a continuación se presenta nos ofrece una mayor información sobre las desigualdades entre el decil más pobre y el más rico. Dicha información confirma la gravedad de la situación distributiva en el Perú.

### DESIGUALDADES ENTRE DECILES

	Decil más pobre	Decil más rico	Ratio
<b>Infraestructura educativa</b>			
Número de escuelas primarias*	1598	7256	0,22
Número de escuelas secundarias	262	3624	0,07
<b>Infraestructura de salud</b>			
<b>Número de establecimientos de salud**</b>	359	1479	0,24
Número de médicos en establecimientos de salud	110	18140	0,01
<b>Características individuales</b>			
<b>Años promedio de educación de la población mayor de 15 años***</b>	3,37	10,11	0,33
Tasa de desnutrición infantil****	44,5	2,61	17,05
<b>Gasto per cápita mensual promedio 1/</b>	81,17	1076,01	0,08

\* Padrón de Censos escolares 2002

\*\*Censo de Salud 1999

\*\*\*Enahor 2002, IV trimestre.

\*\*\*\*Endes 2000

1/ Medido en soles corrientes a precios de Lima Metropolitana

Elaboración: Desco

En las tres necesidades básicas, educación, salud y nutrición se aprecia la significativa **desigualdad**, la que es **más dramática en el área de salud**.

El MMM 2005-2007 cuenta con una estrategia para enfrentar este problema, la que tiene como objetivo destinar parte de los recursos del gobierno a mitigar estas desigualdades. Así, para el año 2004 el gobierno invertirá S/ 12 950 millones (alrededor de un tercio del gasto total del Estado) como gasto social directo. Esta cifra corresponde al cálculo sobre el déficit de consumo, que efectúa el MEF, en base a la proyección del PBI sectorial y la inflación, consideradas en el MMM y la Encuesta Nacional de Hogares del año 2002 que elabora el INEI. Dicho déficit de consumo se expresa mediante la cantidad adicional de recursos monetarios anuales que las familias pobres necesitan para salir de dicha condición y que les permitiría financiar la adquisición de una canasta básica de consumo, que incluye los pagos por alimentos, vivienda y servicios básicos, entre otros.

El déficit de consumo básico que afecta al total de pobres —la diferencia entre el costo promedio de la canasta básica de consumo *per cápita*, aproximadamente \$2 diarios, y el gasto *per cápita* efectivo atribuible a cada familia— se estima en S/ 12 667 millones para el año 2004

(aproximadamente 5 por ciento del PBI), mientras que el déficit de consumo alimentario del total de pobres extremos —la diferencia entre el costo promedio de la canasta básica de alimentos *per cápita*, aproximadamente \$1 diario, y el gasto *per cápita* de cada familia— ascendería a S/. 2 610 millones para el mismo año.

### Gasto Social (Millones de Nuevos Soles)

	2003		2004
	PIA	Ejecución	PIA
Gasto	39 262,5	39 652,0	39 440,7
Gasto Social	22 723,0	23 056,7	23 753,2
Gasto Social	13 010,8	12 619,7	12 949,7
Gasto Seis Programas	7 961,0	8 066,9	8 288,7

Fuente: MEF, con cifras del SIAF.

PIA: Presupuesto Institucional de Apertura.

Esta inversión estará orientada a la aplicación de una política social adecuada contenida en la Hoja de Ruta 2004-2006 que prioriza las siguientes políticas:

- a. Reducción de la pobreza;
- b. Acceso a una Educación Pública Básica Gratuita y de Calidad;
- c. Acceso a un Paquete Básico de Salud y a la Seguridad Social;
- d. Garantizar la Nutrición Infantil y Promoción de la Seguridad Alimentaria; y,
- e. Promoción del Empleo Digno y Productivo.

---

## Conclusión

La mayoría de acciones tomadas que involucran alivio y condonación de deuda por parte de los gobiernos y organismos internacionales responde a la clasificación de los países según su **ingreso per cápita**. Si bien este constituye un indicador relevante sobre la **situación económica promedio** de los habitantes de un país, no necesariamente refleja la real situación de pobreza y pobreza extrema de algunos países, como es el caso peruano, en donde se observa una gran desigualdad en la **distribución de los ingresos**. Así es que, a pesar de gozar de un ingreso *per cápita* que nos concede la categoría de país de ingreso medio, la situación de pobreza alcanza a más de la mitad de la población.

La intención de presentar la situación actual de la pobreza y de la pobreza extrema del Perú, así como la desigualdad en el gasto en la población del país radica en la necesidad de dar a conocer la gravedad del tema y en consecuencia la relevancia de la aplicación de medidas urgentes que permitan revertir esta realidad. Es en este sentido que la propuesta de los canjes de la deuda del Perú con los países miembros del Club de París por proyectos específicos orientados al área de salud constituye una solución parcial al problema.

Por otro lado, dado que el gobierno incluye dentro de su estrategia para la reducción de la pobreza la orientación de recursos para el sector salud, una vez que se haya determinado como se efectuaría el canje de deuda y que montos involucrarían, el monto de los canjes podría reducirse del presupuesto de salud. De esta manera, la inyección de soles a la economía sería la misma y se

eliminaría el peligro del efecto que ésta tendría en la inflación. Sin embargo, dado que en el caso que se estudia se está planteando un ingreso de recursos a la economía por medio del canje de deuda de alrededor de \$80 millones de dólares anuales, consideramos que esto no tendría mayor efecto en la inflación.



# Anexo D: Deuda con el Club de París

## DEUDA PUBLICA CON EL CLUB DE PARÍS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003 (En millones de dólares de EUA)

PAÍS/CATEGORÍA/ACREEDOR	DEUDA
<b>ALEMANIA</b>	<b>595</b>
<b>COMERCIAL</b>	62
HERMES	62
Pre-cut off	62
<b>CONCESIONAL</b>	532
KFW	532
Post Cutoff	284
Pre-cut off	248
<b>AUSTRIA</b>	<b>81</b>
<b>COMERCIAL</b>	81
OESTERREICHISCHE KONTROLLBANK.	81
Pre-cut off	81
<b>BELGICA</b>	<b>175</b>
<b>COMERCIAL</b>	161
OFFICE DUCROIRE	161
Pre-cut off	161
<b>CONCESIONAL</b>	14
GOBIERNO DEL REINO DE BELGICA	14
Pre-cut off	14
<b>CANADA</b>	<b>369</b>
<b>COMERCIAL</b>	369
EXPORT DEVELOPMENT CORPORATION	359
Pre-cut off	359
THE CANADIAN WHEAT BOARD	10
Pre-cut off	10
<b>ESPAÑA</b>	<b>694</b>
<b>COMERCIAL</b>	648
BANCO ESPAÑOL DE CREDITO S.A.	10
Post-cut off	10
CESCE	638
Pre-cut off	638
<b>CONCESIONAL</b>	46
INSTITUTO DE CRÉDITO OFICIAL DE ESPAÑA	46
Post-cut off	33
Pre-cut off	13

**DEUDA PUBLICA CON EL CLUB DE PARÍS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003**  
(En millones de dólares de EUA)

PAÍS/CATEGORÍA/ACREEDOR	DEUDA
<b>ESTADOS UNIDOS</b>	<b>850</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>647</b>
COMODIT CREDIT CORPORATION	340
Pre-cut off	340
DPTO DEFENSA	12
Pre-cut off	12
EXIMBANK	104
Pre-cut off	104
FEDERAL HOME OF N.Y.	4
Pre-cut off	4
HOUSING GUARANTEE	168
Pre-cut off	168
HUTTON Y CO	5
Pre-cut off	5
MERRYL LYNCH	6
Pre-cut off	6
PAINE WEBBER	8
Post-cut off	8
<b>CONCESIONAL</b>	<b>203</b>
AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT	77
Pre-cut off	31
Post-cut off	47
PL 480	125
Post-cut off	88
Pre-cut off	37
<b>FINLANDIA</b>	<b>19</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>19</b>
VALTIONAKUUKESKUS	19
Pre-cut off	19
<b>FRANCIA</b>	<b>1 414</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>1 313</b>
BANQUE DE FRANCE	250
Pre-cut off	250
COFACE	1 064
Pre-cut off	1 064
<b>CONCESIONAL</b>	<b>100</b>
BANQUE DE FRANCE	65
Pre-cut off	65
TESORO FRANCES	35
Pre-cut off	7
Post-cut off	29
<b>ITALIA</b>	<b>990</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>848</b>
SEZIONE SPECIALE PER L'ASSICURAZIONE DEL CREDITO ALL ESPORTAZ	848
Pre-cut off	848
<b>CONCESIONAL</b>	<b>142</b>
MEDIOCREDITO CENTRALE	142
Post-cut off	142

**DEUDA PUBLICA CON EL CLUB DE PARÍS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003**  
(En millones de dólares de EUA)

PAÍS/CATEGORÍA/ACREEDOR	DEUDA
<b>NORUEGA</b>	<b>86</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>86</b>
GARANTI-INSTITUTTET FOR EKSPORTKREDITT	86
Pre-cut off	86
<b>JAPON</b>	<b>2 790</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>996</b>
JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION	728
Post-cut off	712
Pre-cut off	16
JAPAN N O C	211
Pre-cut off	211
NIPPON EXPORT AND INVESTMENT INSURANCE	57
Pre-cut off	57
<b>CONCESIONAL</b>	<b>1 794</b>
GOBIERNO DE JAPON	10
Pre-cut off	10
JAPAN BANK FOR INTERNATIONAL COOPERATION	1 784
Post-cut off	1 409
Pre-cut off	375
<b>PAISES BAJOS</b>	<b>193</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>165</b>
NEDERLANDSCHE CREDIETVERZEKENING MAATSCHAPPJ	83
Pre-cut off	83
OCEAN GOING VESSELS	82
Pre-cut off	82
<b>CONCESIONAL</b>	<b>28</b>
NEDERLANSE INVESTIRINGSBANK VOOR ONTWKELLINGSLANDEN	28
Pre-cut off	23
Post-cut off	5
<b>REINO UNIDO</b>	<b>214</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>214</b>
EXPORT CREDIT GUARANTEE DEPARTMENT	214
Pre-cut off	214
<b>SUDAFRICA</b>	<b>27</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>27</b>
INDUSTRIAL DEVELOPMENT CORPORATION OF SUD AFRICALMTD.	27
Pre-cut off	27
<b>SUECIA</b>	<b>155</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>155</b>
THE SWEDISH EXPORT CREDITS GUARANTEE BOARD	155
Pre-cut off	155
<b>TOTALES</b>	<b>8 650</b>
<b>COMERCIAL</b>	<b>5 791</b>
Pre-cut off	5 061
Post-cut off	730
<b>CONCESIONAL</b>	<b>2 860</b>
Pre-cut off	822
Post-cut off	2 037

Fuente: MEF; Club de París.



## Anexo E: Bibliografía

- Banco Mundial; 2004; “Flujos de Capital Privado vuelven a unos pocos países en desarrollo, mientras que la ayuda a los países más pobres aumenta sólo ligeramente”; *Comunicado de Prensa* N° 2004/284/S; Washington; Banco Mundial.
- ; 2003; *2003 World Development Indicators*; Washington. Center for Global Development and Foreign Policy ; 2003; “Ranking the Rich”; Washington.
- Claeson, M., C. Griffin, T. Johnston, M. McLachlan, A. Soucat, A. Wagstaff y A. Yazbeck; 2000; *Salud, nutrición y población*; borrador para comentarios, abril 24; Banco Mundial.
- Clemens, Michael, y Steven Radelet; 2003; “The Millennium Challenge Account: How Much is Too Much, and How Long is Long Enough?”; Washington; Center for Global Development *Working Paper* number 23.
- Comisión Europea; 2002; Informe Estratégico Regional sobre América latina: Programación 2002-2006; Bruselas; Comisión Europea.
- Herrera, Javier; 2004; *La pobreza en el Perú : 2002*; Lima; Institut de Recherche pour le Developpement e INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI); *La pobreza en el Perú: Una visión Departamental 2001*; Lima; INE.
- Kaiser, J. y Lambert, A. (1996). “Debt swaps for sustainable development”. IUCN/EURODAD, 72 pp. IUCN Gland, Suiza, y Cambridge, Inglaterra.
- León C.; Germán; 2004; “Los pobres Eternos Convidados de Piedra”; en *Revista Que Hacer* Marzo 2004; Lima; Desco.
- MEF; 2004; *Marco Macroeconómico Multianual: 2005-2007* en página web [www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)
- Moye, Melissa; 2001; *Overview of Debt Conversion*; Debt Relief International Ltd; London, United Kingdom.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development ); 2004; *Revenue Statistics of 1965-2002*; Paris.
- ; 2004; ODA statistics for 2003 and ODA outlook; Paris.
- Radelet, Steven; 2003; *Challenging Foreign Aid: A Policymakers Guide to the Millennium Challenge Account*; Washington; Center for Global Development.
- ; 2004; *Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals*; Washington; Center for Global Development.

Roodman, David; 2004; *An Index of Global Performance: 2004 Edition*; Washington; Center for Global Development.

———; 2004; *The Commitment to Development Index: 2004 Edition*; Washington; Center for Global Development.