

Un asunto de especial interés: cómo computan los préstamos en la ayuda oficial para el desarrollo¹

EURODAD

European Network on Debt and Development

Cada vez son más los gobiernos europeos y bancos multilaterales de desarrollo (BMD) que utilizan préstamos preferenciales o concesionales en lugar de las tradicionales donaciones para cumplir con el objetivo de destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto (INB) a ayuda para el desarrollo para el año 2015. Al igual que las donaciones, estos préstamos pueden computar como Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) siempre que cumplan unas condiciones específicas.

Esta tendencia genera grandes controversias entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC), quienes advierten, por un lado, del peligro que una concesión excesiva de préstamos puede tener para la sostenibilidad de la deuda de los países en desarrollo y, por otro, de que, según varias investigaciones, dichos préstamos suelen destinarse principalmente a financiar sectores productivos de países de renta media de los cuales esperan obtenerse altos retornos económicos, en lugar de dirigirse a financiar servicios públicos y sectores clave para la erradicación de la pobreza como la educación y la salud, tradicionalmente financiados a través de donaciones.

En este contexto, los miembros de los gobiernos y las instituciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE), el órgano responsable de recoger las estadísticas sobre la ayuda, están revisando la pertinencia de las condiciones de los préstamos concesionales con el fin de hacer una propuesta de revisión en el 2014.

Esta reforma se está llevando a cabo en un momento en que, debido al estancamiento o a la reducción de los presupuestos en materia de AOD, es cada vez más difícil que la mayoría de los donantes cumplan con el objetivo del 0,7%

para el 2015. Aunque se espera que el nivel de AOD se incremente ligeramente entre el 2013-2014² hasta alcanzar el 0,43%, la AOD de los 27 países de la Unión Europea (UE) cayó hasta el 0,39% del INB de la UE en 2012, su nivel más bajo desde 2007. De ahí que los propios donantes estén revisando los sistemas de cómputo de AOD para incluir nuevos tipos de financiación, como el apalancamiento –*leveraging*– de financiación privada, los instrumentos financieros con impacto neutral en el presupuesto y los préstamos a países de renta media.

El último informe de Eurodad, *A Matter of High Interest: Assessing how Loans are Reported as Development Aid*³, analiza este debate y evalúa cómo deberían reformarse las normas de los préstamos concesionales para garantizar que lo que se computa como AOD responda a objetivos de desarrollo. El informe de Eurodad concluye que el sistema actual:

- Carece de una lógica clara de desarrollo al permitir que computen como ayuda préstamos que generan rentabilidad.
- Está abierto al abuso por parte de los donantes debido a su ambigüedad.
- Infla el valor de los compromisos de los donantes.
- Aumenta los riesgos de sobreendeudamiento en países pobres y en desarrollo.

1. EL AUMENTO DE LOS PRÉSTAMOS CONCESIONALES

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE se encarga de recopilar las estadísticas que permiten comparar y monitorear los volúmenes de ayuda que conceden los gobiernos

¹ El presente artículo sintetiza el informe de EURODAD *A Matter of High Interest: Assessing how Loans are Reported as Development Aid* (Un asunto de especial interés: cómo computan los préstamos en la ayuda oficial al desarrollo). El informe completo y su resumen ejecutivo está disponible online: <http://www.eurodad.org/files/pdf/52dfd0d16a841.pdf>

² Aidwatch Report (2013): *The Unique Role of European Aid: the Fight Against Global Poverty*, p. 5, <http://www.concordeurope.org/publications/item/275-2013-aidwatch-report>

³ Stephanie, C. (2014): *A Matter of High Interest: Assessing how Loans are Reported as Development Aid*, <http://www.eurodad.org/amatterofhighinterest>

bilaterales y las instituciones multilaterales para reducir la pobreza en los países en desarrollo. Los préstamos ofrecidos en condiciones preferenciales pueden formar parte de esta ayuda siempre que cumplan ciertas condiciones de concesionalidad.

En los últimos años⁴, y en el marco del actual contexto de restricciones presupuestarias en los países del CAD-OCDE, en el que se está incentivando a los gobiernos a incrementar los recursos de AOD mediante medidas que no tengan repercusiones presupuestarias⁵, se ha generado un gran debate en torno a la concesionalidad de los préstamos. Se observa cómo en un periodo de cinco años no solo se han duplicado los préstamos concedidos a los gobiernos de África subsahariana, que han pasado de 8.000 millones de dólares en 2006 a 20.000 millones de dólares en 2011⁶, sino que los préstamos concesionales a países en desarrollo siguen también la misma tendencia. Así, las instituciones multilaterales han pasado de desembolsar 19.000 millones de dólares en 1995 a 42.000 millones de dólares⁷ en 2011, y los donantes bilaterales del CAD de los 8.000 millones de dólares en 2001 a 16.000 millones en 2011⁸.

2. ¿QUÉ SON LOS PRÉSTAMOS CONCESIONALES?

Un préstamo se considera concesional si cumple con varias condiciones establecidas en la definición de financiación oficial para el desarrollo⁹. Así, el préstamo debe estar

⁴ Manning, R. (2013): "OECD is Ignoring its Definition of Overseas Aid", *Financial Times*, 9 de abril de 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b3d73884-a056-11e2-88b6-00144feabdc0.html#axzz2jFF5bN59>

⁵ CAD-OCDE (2013): *Loan Concessional in DAC Statistics*, p. 3, [http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2013\)2&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2013)2&docLanguage=En)

⁶ Jubilee Debt Campaign (2013): *Submission to IDC Inquiry into 'The Future of UK Development Cooperation'*, p. 3, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmintdev/writev/334/334.pdf>

⁷ Tabla 17 de las estadísticas del CAD-OCDE sobre flujos de recursos a los países en desarrollo (2012), cantidades expresadas en precios corrientes, <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>

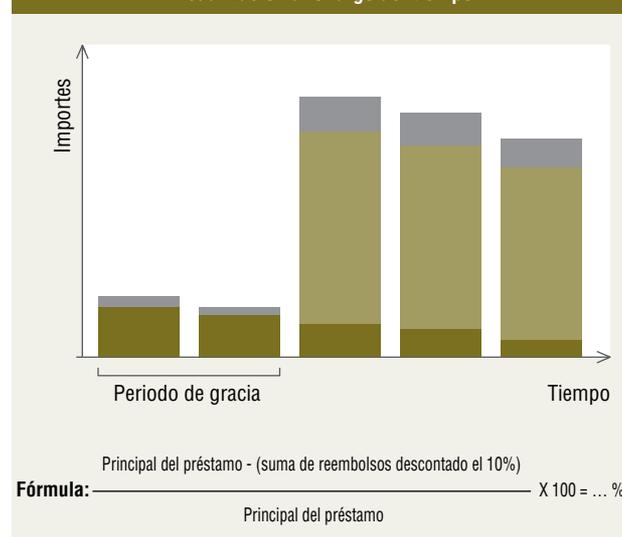
⁸ Tabla 14 de las estadísticas del CAD-OCDE sobre flujos de recursos a los países en desarrollo (2012), sin especificar si las cantidades están expresadas en precios constantes o corrientes, <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>

⁹ Base de datos de las directrices para la presentación de informes sobre la actividad de la ayuda (2007), <http://www.oecd.org/dac/stats/1948102.pdf>

concedido por uno de los miembros de la OCDE (gobierno o institución multilateral) a un país de la lista de receptores oficiales¹⁰ y cumplir, además, con los siguientes requisitos:

- Tener como objetivo el desarrollo, definido por el CAD como "la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo".
- Cumplir dos condiciones financieras específicas:
 - Incluir un elemento de donación de al menos el 25%, que es lo que se conoce como el test del elemento donación, que se deberá calcular aplicando una tasa de descuento del 10% (ver explicación en los gráficos 1 y 2).
 - Tener "carácter concesional", que, según el CAD, significa que los tipos de interés deben estar "por

GRÁFICO 1. Cálculo del elemento de donación, visualización a lo largo del tiempo



- Reembolso de intereses
- Reembolso de capital
- 10% descuento

debajo de las tasas vigentes en el mercado".

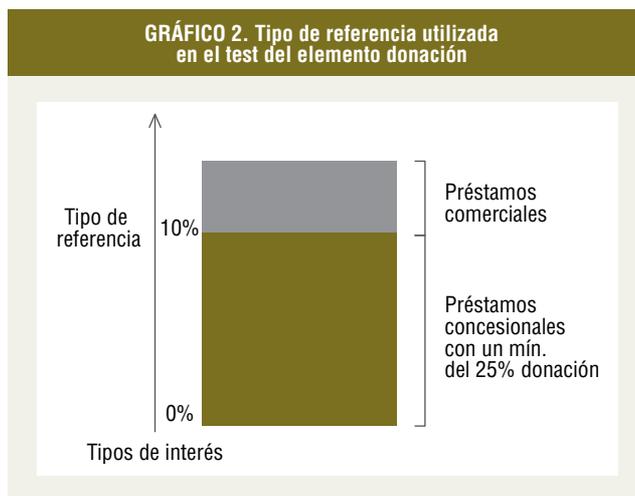
El gráfico muestra el calendario de reembolso de un préstamo ficticio que tiene las siguientes características: un periodo de amortización de cinco años, un periodo de gracia de dos años, un tipo de interés del 3,5% y un tipo de descuento del 10%.

Durante el periodo de gracia, solo se abonan los intereses del préstamo, mientras que el reembolso de intereses no comenzará hasta el tercer año. La superficie gris corresponde al subsidio, que disminuye un 10% el valor de los reembolsos.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰ Lista de destinatarios de AOD del CAD para la presentación de informes sobre los flujos del 2012 y 2013, <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>

A principios de los 2000, en el seno del CAD surgió el debate sobre la eficacia de la definición de concesionalidad. El motivo de este debate se debía a que, en un contexto de bajos tipos de interés, los gobiernos del CAD podían conceder préstamos a precios superiores a los propios costes de endeudamiento y aún así situarse por debajo de la tasa de referencia del 10% y cumplir, por lo tanto, con el test del elemento de donación. Así, en un intento de restaurar la eficacia de la definición, durante los años 2003 y 2004, la presidencia del CAD sugirió que se estableciese un límite máximo a los tipos de interés de los préstamos concesionales. Sin embargo, esta propuesta no consiguió el consenso necesario, siendo rechazada de nuevo en el año 2012 cuando la presidencia volvió a proponerla¹¹.



Fuente: Elaboración propia.

Desde el año 2013 existe un compromiso transitorio que estará vigente hasta que se acuerde una nueva definición de concesionalidad en el año 2015. La secretaria del CAD ha reconocido que existen diferentes opiniones entre los miembros sobre el “carácter concesional” de los préstamos. Así pues, ha tenido en cuenta las consideraciones propuestas por la UE, Francia y Alemania¹² y ha aceptado la inclusión de préstamos no subsidiados de estos donantes en las cifras de AOD de 2011 y 2012¹³.

Richard Manning, expresidente del CAD, ha criticado este compromiso temporal, pues considera que “el hecho de que la OCDE publique estadísticas oficiales que recogen las ‘diferentes prácticas’ llevadas a cabo en materia de con-

cesionalidad, hace que los propios requerimientos de dicha concesionalidad sean una farsa”¹⁴.

3. EVALUANDO LOS PRÉSTAMOS: PONIENDO EL “TEST DEL ELEMENTO DONACIÓN” A PRUEBA

A la hora de evaluar los préstamos, el CAD utiliza un método de cálculo denominado el test del elemento donación, que mide si los créditos incorporan realmente un componente de donación mínimo del 25%.

En esta evaluación se analizan los “términos financieros” del préstamo –hay tres elementos que pueden “ablandar” un préstamo: su periodo de amortización, su periodo de gracia y su tipo de interés– y se comparan los valores de los reembolsos que tiene que realizar el prestatario con un punto de referencia del 10%. Este tipo de referencia del 10% se utiliza en las estadísticas del CAD como una aproximación al “coste de oportunidad” que tiene para un donante prestar dinero en lugar de invertirlo nacionalmente.

El elemento de donación mide la diferencia entre los reembolsos que el prestatario debe realizar sobre un préstamo concesional y los reembolsos que debería haber satisfecho si el tipo de interés fuera de un 10% (ver fórmula en el gráfico 1).

TABLA 1: Tipos de interés máximos para alcanzar un 25% de donación

Tipo de interés	Vencimiento (en años)					
	5	10	15	20	25	
Periodo de gracia (en años)	1	-0,28%	3,47%	4,84%	5,53%	5,59%
	3	2,03%	4,34%	5,33%	5,86%	6,19%
	5	3,32%	4,93%	5,68%	6,11%	6,38%
	7	n.a.	5,35%	5,95%	6,30%	6,52%

Fuente: Cálculos de la Comisión Europea.

Lo cierto es que este tipo de interés de referencia, fijado en el 10% en la década de 1970 cuando se prestaba a tipos de interés de mercado más altos, ya no proporciona una aproximación adecuada del coste de oportunidad de los do-

¹¹ Ver CAD-OCDE, *op. cit.* (nota 5), p. 6.

¹² Nota sobre concesionalidad de los préstamos en estadísticas del CAD, <http://www.oecd.org/dac/stats/concessional-note.htm#rationale>

¹³ CAD-OCDE, *op. cit.* (nota 5), p. 5.

¹⁴ Manning, R., *op. cit.* (nota 4).

nan, ya que desde el año 2000 los préstamos se realizan en un contexto caracterizado por tipos de interés de mercado mucho más bajos¹⁵.

Es preocupante que, con este tipo de referencia, los países del G7 puedan realizar préstamos a un tipo de interés del 4,75% con dinero que inicialmente obtuvieron en los mercados de bonos a un tipo medio del 2%, y que, a pesar del beneficio logrado, estos préstamos puedan computar como AOD¹⁶.

Asimismo, esto ha dado lugar a un aumento de casos en los que se han concedido préstamos concesionales a tipos de interés más altos que los “préstamos duros”, es decir, más altos que los préstamos comerciales ofrecidos por instituciones multilaterales a tipos de mercado. Por ejemplo, en 2010 y 2011, la UE, Francia y Alemania registraron un total de 2.800 y 2.600 millones de dólares de AOD en préstamos con un tipo de interés superior al 2,8%, el tipo máximo aplicado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) para préstamos comerciales a países de rentas medias. Más preocupante aún es el caso de Francia, donde tres de los países prestatarios cumplían los requisitos para recibir financiación de la Asociación Internacional de Desarrollo (AID) —el fondo del Banco Mundial dedicado a los países más pobres¹⁷.

Estas situaciones demuestran la urgente necesidad de encontrar un tipo de referencia más adecuado a las circunstancias actuales.

4. ¿CARÁCTER CONCESIONAL?

En el actual sistema de cómputo del CAD, todos los préstamos con un elemento de donación de al menos el 25% se contabilizan íntegramente como AOD. En 2010, por ejemplo, los préstamos concesionales del gobierno francés tuvieron un componente de donación medio del 45% y, sin embargo, fueron computados igual que los préstamos de Japón, que tuvieron una media de donación superior al 75%¹⁸.

Dado que el elemento de donación representa el componente concesional de un préstamo, los esfuerzos de los donantes se reflejarían con mayor precisión si solo se computase como AOD la parte del préstamo equivalente a la donación.

¹⁵ CAD-OCDE, *op. cit.* (nota 5), p. 4.

¹⁶ *Ibidem*, p. 3.

¹⁷ *Ibidem*, p. 5 y tablas en anexos 1 y 2, pp. 8-9.

¹⁸ Tew, R. (2013): ODA Loans. Investments to End Poverty Discussion Paper, p. 12, Development Initiatives, www.devinit.org/wp-content/uploads/ODA_loans_discussion_paper.pdf

5. EL REEMBOLSO DE INTERESES INFLA LA AYUDA

Las cifras actuales de préstamos de AOD netos están infladas por los reembolsos de intereses, que no se deducen del cómputo de los préstamos de AOD. De hecho, si estos datos, que están disponibles para el CAD, se tuviesen en cuenta, podrían computar como flujos negativos y reducir el valor de los préstamos de AOD netos y de la AOD total.

Los reembolsos de intereses de los préstamos de AOD concedidos por los miembros e instituciones de la UE fueron de 590 millones de euros en 2012, de los cuales el 91% procede de tres donantes: instituciones de la UE (248 millones de euros), Alemania (174 millones de euros) y Francia (120 millones de euros)¹⁹. De manera similar, si los reembolsos de intereses se hubiesen deducido de los préstamos de AOD netos, la AOD neta se habría reducido en 5.000 millones de dólares²⁰.

6. EL RESULTADO: INFORMES HETEROGÉNEOS POR PARTE DE LOS DONANTES

La combinación de bajos tipos de interés y la escasa claridad en la definición del carácter concesional de los préstamos ha llevado a que algunos donantes entreguen información heterogénea al proporcionar datos sobre Ayuda Oficial al Desarrollo. Estas prácticas ponen de manifiesto la necesidad urgente de definir el “carácter concesional” de la ayuda para que se exija a los donantes un esfuerzo presupuestario real y un alineamiento con los objetivos de desarrollo. Además, debido a que la donación financiera sigue siendo el referente para medir el esfuerzo de los donantes, estos necesitan probar el valor añadido que tiene para el desarrollo financiar la reducción de la pobreza mediante préstamos que se apoyan en instrumentos de mitigación de riesgos.

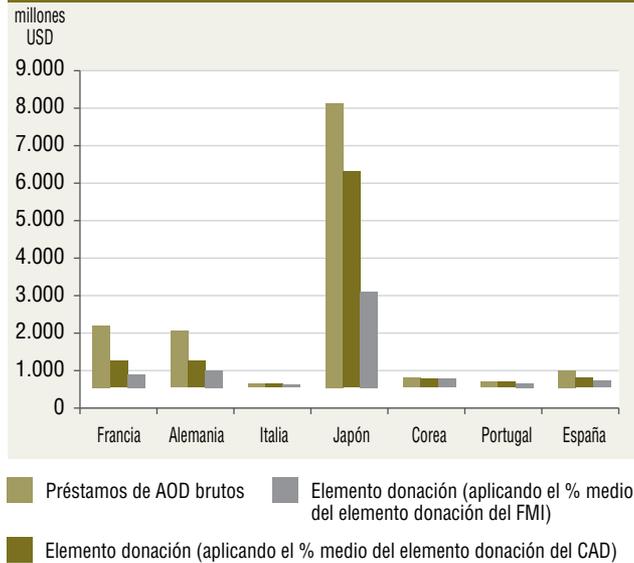
A menos que se clarifique rápidamente la ambigüedad existente en relación con los requerimientos oficiales de concesionalidad, los donantes tendrán un incentivo para computar préstamos no concesionales como AOD. Potencialmente, esto podría inflar los volúmenes de AOD, ya que una parte importante de estos préstamos (aproximadamente entre 50.000 millones y 20.000 millones de dólares al año de instituciones multilaterales y donantes bilaterales, respectivamente) computaron como AOD²¹.

¹⁹ Aidwatch, *op. cit.* (nota 2), p. 22.

²⁰ Tew, R. *op. cit.* (nota 18).

²¹ CAD-OCDE, *op. cit.* (nota 5), p. 3 y p. 5.

GRÁFICO 3. Elemento donación de los préstamos de AOD bilateral, en 2010, selección de donantes.



El valor del elemento donación (ED) de los préstamos varía significativamente dependiendo de cuál sea el tipo de referencia utilizado. Este gráfico, elaborado por Development Initiatives, compara los elementos de donación de los donantes que más préstamos conceden, calculados tanto con la referencia del 10% del CAD como con los tipos de divisa-específica del FMI utilizados por el FMI hasta la reforma de octubre de 2013.

Fuente: Tew, R. (2013): ODA Loans. Investments to End Poverty Discussion Paper, Development Initiatives, p. 6.

7. ¿QUÉ IMPLICACIONES TIENE ESTO PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO?

La AOD representa una parte importante de los recursos con que los países de ingresos bajos financian la provisión de servicios públicos y sectores sociales de las comunidades más pobres. En 2011, la AOD representó en promedio el 10% del PNB de los países de ingresos bajos, y esta proporción ha permanecido constante durante los últimos diez años²².

Desde la perspectiva de los países receptores, hay investigaciones que muestran que las donaciones son más apropiadas para llegar a los más pobres. En primer lugar, debido a que los préstamos se concentran en los países de rentas medias. Así, en 2011, el 85% de los préstamos concesionales de los países de CAD fueron a países de ingresos medios, recibiendo un total de 23 millones de dólares frente a los 5.800 millones destinados a países de ingresos bajos²³. En segundo lugar, porque los préstamos están sesgados ha-

cia sectores productivos con rentabilidad económica²⁴. En 2011, por citar un ejemplo, casi la mitad de los préstamos de AOD de los países CAD (48,6%) fueron utilizados para financiar sectores productivos, mientras que solo alrededor de un tercio (29,75%) fueron a sectores sociales²⁵.

En línea con esto, los principios sobre préstamos y endeudamiento responsable de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) aconsejan a los prestatarios contratar préstamos gubernamentales únicamente en el caso de que el beneficio social esperado sea mayor que el tipo de interés²⁶. En cualquier caso, y a pesar del beneficio social a largo plazo, el valor financiero de la mayoría de las acciones en el área de la erradicación de la pobreza y la provisión de servicios esenciales es abstracta y difícil de calcular. Por ello, Naciones Unidas ha subrayado repetidamente que se necesitan más donaciones si se pretende que los países pobres alcancen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Dada la concentración sectorial y geográfica de los préstamos, el incremento de los préstamos concesionales no solo no beneficiaría a los países de bajos ingresos, sino que les privaría de una financiación esencial en forma de donación.

Además, los países de bajos ingresos tienen también una baja tolerancia a la deuda, y los préstamos pueden generar importantes riesgos de insostenibilidad de la deuda si no se gestionan con cautela. Los reembolsos de los préstamos generan importantes flujos inversos –solo parcialmente computados en el sistema CAD– que pueden minar los recursos futuros de los países en desarrollo y, en el peor de los casos, desestabilizar la economía de los países²⁷.

Por lo tanto, debemos extraer lecciones de un pasado que nos muestra cómo, desde la década de los 80, el uso negligente de los préstamos y del endeudamiento fue la causa de numerosas crisis de la deuda en los países en desarrollo. La nueva tendencia de apostar más por los préstamos (concesionales) que por las donaciones amenaza el éxito de las iniciativas de reducción de deuda de la década pasada, que consiguieron que la mayoría de los países en desarrollo alcanzasen niveles sostenibles de deuda. Un informe reciente del FMI indica que “en los países que alcanzaron el punto de culminación bajo la iniciativa PPAE (Países Pobres

²² Aidwatch, *op. cit.* (nota 2), p. 34 y p. 23.

²³ Tew, R., *op. cit.* (nota 18), p. 12.

²⁴ Odedokun (2004), Das & Khan (2012), citado en Tew, R., *op. cit.* (nota 18), p. 11, www.devinit.org/wp-content/uploads/ODA_loans_discussion_paper.pdf

²⁵ Tew, R., *op. cit.* (nota 18), p. 12.

²⁶ Principios de la UNCTAD, p.12, http://www.unctad.info/upload/Debt%20Portal/Principles%20drafts/SLB_Principles_English_Doha_22-04-2012.pdf

²⁷ Jubilee Debt Campaign, *op. cit.* (nota 6), p. 3.

Altamente Endeudados) varios años atrás, el endeudamiento concesional ha sido el principal determinante de su reciente acumulación de deuda”²⁸.

8. EL CAMINO A SEGUIR

La actual revisión de las condiciones utilizadas para computar préstamos como AOD nos ofrece la oportunidad de redefinir las reglas y asegurar que estas formas de financiación contribuyan a alcanzar los objetivos de desarrollo. El presente informe de EURODAD muestra cómo las debilidades de los test cuantitativos y cualitativos utilizados para evaluar si los préstamos concesionales proporcionan una imagen distorsionada de los esfuerzos de los donantes y, por lo tanto, se corre el riesgo de minar la credibilidad del sistema de información.

El contexto de recortes presupuestarios en toda Europa, combinado con la ambigüedad del sistema del CAD, ha dado lugar a que los donantes, que están tratando de alcanzar sus compromisos en materia de ayuda sin gastar demasiado de sus presupuestos, proporcionen información heterogénea. La sociedad civil necesita, por lo tanto, permanecer atenta y asegurarse de que la calidad de la ayuda no se vea socavada por discusiones técnicas sobre cómo computar la AOD.

Además, el aumento de préstamos concesionales puede hacer que los países más pobres se vean perjudicados si las nuevas reglas no incentivan a los donantes a proporcionar nuevas donaciones o a considerar más seriamente las implicaciones de los préstamos concesionales en materia de sostenibilidad de la deuda.

Así pues y para asegurar que las futuras reglas sobre concesionalidad fomenten incentivos adecuados para el desarrollo, el informe hace las siguientes recomendaciones:

Como principio general, EURODAD recomienda que el debate sea transparente e incluya a todas las partes interesadas. Hasta ahora, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos de los países socios no han podido participar oficialmente en la discusión de la reforma. La información debería haber estado disponible para el público general tan pronto comenzaron las discusiones y se fueron tomando decisiones. Se aplauden, ahora sí, los recientes esfuerzos que se han hecho para involucrar a la sociedad civil y a los gobiernos de los países en desarrollo en las discusiones.

Las recomendaciones principales del informe son:

- Deducir los reembolsos de intereses de la AOD neta.

Las cantidades actuales de AOD transferida a los países en desarrollo están infladas por los intereses de los préstamos. En 2012, los países en desarrollo reembolsaron 590 millones de dólares en concepto de intereses a las instituciones y a los gobiernos de la UE que fueron computados como AOD. Deberían deducirse los reembolsos de intereses de las cifras de AOD para que la AOD neta represente realmente los flujos que llegan a los países en desarrollo.

- Computar solo el elemento donación como AOD. Debería incentivarse a los donantes para que concedan préstamos con grados más altos de concesionalidad y premiar a los que hagan mayores esfuerzos en este sentido. Solo debería computarse como AOD el componente concesional de un préstamo representado por el elemento donación. El CAD puede basarse en la metodología ya existente para los fondos mixtos donde la AOD está mezclada con otros tipos de financiación, pero de forma que solo el componente concesional sea computado como AOD.
- No debería incentivarse a los donantes a cumplir con sus compromisos de ayuda a través de préstamos. Deberían convertirse en requerimiento las recomendaciones del CAD de alcanzar un elemento de donación medio del 86% en los compromisos de ayuda bilateral y de proporcionar ayuda a los países menos desarrollados esencialmente en forma de donaciones. Esto incentivaría a los donantes a mantener un balance apropiado entre donaciones y préstamos y a continuar usando financiación en forma de donación en aquellos países donde es más necesario.

Además se recomienda:

- Sustituir el tipo de referencia del 10% con un nivel de referencia más apropiado a la hora de determinar el elemento de donación de los préstamos de AOD. Evaluar los costos de oportunidad de los donantes en base al tipo de referencia del 10% acordado en la década de 1970 es inapropiado. Desde 2008 hasta ahora, este tipo de interés inflado ha hecho posible que, por un lado, préstamos concedidos a tipos de interés superiores a los de los préstamos comerciales de las instituciones multilaterales y sobre los cuales podría haberse generado beneficio superasen el test del elemento de donación del 25% y computasen como AOD; por otro lado, también hace que se sobrevalore el elemento concesional de los préstamos. Con un tipo de interés inferior, como el que utiliza el FMI, el elemento de donación sería significativamente más bajo: un 50% menor de los 1.000 millones de dólares computados en el caso de los préstamos concedidos por Francia y

²⁸ IMF (2013): *Review of the Policy on Debt Limits in Fund-Supported Programs*, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/030113.pdf>

Alemania en 2010. Para prevenir estos problemas en el sistema de cómputo e información, el nuevo punto de referencia debería estar mejor alineado con los tipos de interés a los cuales los donantes pueden tomar prestados sus fondos. El CAD podría extraer lecciones del sistema utilizado por el FMI y acordar con las partes interesadas un tipo de interés de referencia más apropiado.

- Especificar en las reglas revisadas que los préstamos de AOD deberían incluir un esfuerzo presupuestario en forma de subsidio oficial. Así como las donaciones representan un 100% del esfuerzo presupuestario por parte de los donantes, los préstamos concesionales también deberían incluir un esfuerzo presupuestario para poder computar como AOD. El requerimiento de carácter concesional debería ser explícito para evitar que los donantes puedan vol-

ver a prestar a tipos superiores al precio al que inicialmente obtuvieron el dinero en los mercados, sin añadir un subsidio oficial, y que aun así estos préstamos computen como AOD.

- Añadir criterios de sostenibilidad de la deuda. Los préstamos concesionales deberían utilizarse con grandes cautelas, dado que amenazan con revertir los niveles de sostenibilidad de la deuda alcanzados por la mayoría de los países en desarrollo. Los requerimientos de concesionalidad no deberían ser uniformes, sino estar adaptados a las situaciones de los países endeudados. El CAD puede basarse en el sistema utilizado por el FMI, donde se concede una mayor concesionalidad (35% de elemento de donación) a los países de bajos ingresos con riesgo de sobreendeudamiento, pero debería ajustarlo más permitiendo solo préstamos con altos niveles de concesionalidad.