

Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados – Informe de situación

Preparado por el personal
del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial

22 de septiembre de 1999

Introducción

1. En abril de 1999, el Comité para el Desarrollo y el Comité Provisional expresaron su satisfacción por los progresos realizados en la aplicación de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y el examen exhaustivo de la Iniciativa. Estos progresos fueron el resultado de un amplio proceso de consultas para recabar la opinión de todas las partes interesadas; muchas de las sugerencias recibidas durante este proceso de consultas han quedado recogidas en el diseño de las propuestas para el fortalecimiento del marco. Los Comités pidieron al Banco y al Fondo que presentaran propuestas concretas para fortalecer el marco actual y aprobaron una serie de principios rectores para el cambio. Como resultado del proceso de consultas en dos etapas, los Directorios del Banco y del Fondo aprobaron recientemente, con sujeción a la disponibilidad de fondos, propuestas de gran alcance para fortalecer la Iniciativa mediante la facilitación del alivio de la deuda de forma **más amplia, profunda y rápida y el refuerzo de los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza**. También subrayaron la importancia de mantener los elementos básicos que han servido de orientación a la Iniciativa para los PPME, entre ellos la participación de todos los acreedores, el mantenimiento de la integridad financiera de las instituciones multilaterales y el apoyo a políticas estrictas de ajuste y reforma. También señalaron que era necesario asegurar el financiamiento del marco reforzado antes de dar comienzo a su aplicación.

El alivio de la deuda de forma más profunda, rápida y amplia

2. Las medidas propuestas de fortalecimiento de la Iniciativa para los PPME tienen por objeto aumentar el margen de seguridad y mejorar las perspectivas de escapar permanentemente a una situación de endeudamiento insostenible. A ese efecto, se proporcionará un **alivio más profundo de la deuda** mediante:

- Una reducción de la relación deseada entre el valor neto actualizado de la deuda y la exportación de entre 200% y 250% a 150%.
- Una reducción de la relación deseada entre el valor neto actualizado de la deuda y los ingresos fiscales de 280% a 250% y una reducción de los umbrales habilitantes de 40% a 30% (relación exportaciones-PIB) y de 20% a 15% (relación ingresos-PIB).
- Un cálculo del alivio de la deuda basado en datos reales en el punto de decisión, más bien que en proyecciones para el punto de culminación.

Con el **alivio más rápido de la deuda** se pretende liberar recursos para gastos de reducción de la pobreza mediante:

- La facilitación de alivio provisional entre los puntos de decisión y culminación.
- La introducción de puntos de terminación flotantes, lo que dirigiría el enfoque de la evaluación a los logros y los resultados antes que a la duración de la trayectoria; esto permitiría a los países que tengan un mejor desempeño alcanzar con más rapidez el punto de culminación, acelerando la aplicación de reformas fundamentales mientras mantienen la estabilidad macroeconómica.
- La consideración por las instituciones financieras internacionales del pago concentrado inicialmente para el alivio de la deuda sobre la base del mérito de cada caso individual, tomando en cuenta la capacidad de absorción del país y el logro de la sostenibilidad de la deuda en el mediano plazo.

Estas modificaciones también dan por resultado una **ampliación del alivio de la deuda**, al aumentar las probabilidades de elegibilidad de 29 a 36 países pobres muy endeudados, y tal vez a otros.

La vinculación del alivio de la deuda a la reducción de la pobreza

3. Al mismo tiempo, después de considerar las extensas observaciones recibidas en la segunda etapa del examen de la Iniciativa para los PPME, incluidas las conferencias celebradas en Washington, Addis-Abeba y Londres, el personal ha propuesto un marco reforzado de reducción de la pobreza. Éste tiene por objeto establecer un estrecho vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza, mediante la incorporación del alivio de la deuda como parte integrante de la labor más amplia de aplicación de estrategias de reducción de la pobreza orientadas a los resultados, en las que se utilicen todos los recursos disponibles. El marco reconoce lo siguiente:

- la pobreza es un fenómeno multidimensional y la reducción de la pobreza es una tarea a largo plazo que exige la mejora continua de la capacidad y la prestación de servicios sociales básicos;
- la reducción sostenida de la pobreza exige un rápido crecimiento económico; la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales son esenciales para alcanzar un nivel más alto de crecimiento sostenido;
- la participación de todos los sectores de la sociedad civil y la mejora de la gestión pública, incluidas la gestión presupuestaria y la rendición de cuentas por las autoridades públicas, son esenciales para la aplicación sostenida de una estrategia contra la pobreza, y
- el enfoque en metas transparentes orientadas a los resultados (en el contexto de las metas internacionales de desarrollo para el año 2015) y el establecimiento de mecanismos para una supervisión de base amplia de los indicadores conexos –a plazos largo y mediano– son esenciales para la formulación y aplicación de una estrategia de reducción de la pobreza.

4. Los Directorios del Banco y del Fondo, expresaron en sus debates su satisfacción por este método consultivo de base amplia. Destacaron que el proceso de reducción de la pobreza sería lento. La Iniciativa para los PPME debería respaldar políticas destinadas a fomentar la estabilidad económica y el crecimiento rápido así como actividades dirigidas concretamente a reducir la pobreza, entre ellas, la mejora del acceso de los pobres a servicios básicos tales como los de salud, educación y agua potable, y la promoción del desarrollo rural. Acordaron que cada

país elaborase, con asistencia del Banco, el Fondo y otras instituciones pertinentes, un **Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP)**. En esta tarea, el Banco y el Fondo facilitarían asistencia compatible con sus respectivos mandatos y experiencia; el Banco tomaría la iniciativa en cuestiones de reducción de la pobreza y el Fondo en el sector macroeconómico. En principio, el DERP debía estar listo para el punto de decisión; durante un período de transición, el DERP podría hallarse todavía en etapa de elaboración al llegar al punto de decisión, pero su aplicación demostrable se esperaría para antes del punto de culminación. El DERP debería tener las características siguientes:

- sería preparado por las autoridades en estrecha colaboración con el personal del Banco y del Fondo, de tal modo que garantizase la transparencia y la participación general en la elección de metas, la formulación de políticas y la supervisión de la aplicación, y la identificación del Gobierno con él;
- garantizaría la compatibilidad de las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales de un país (incluida su secuencia) y las metas de reducción de la pobreza y desarrollo social, y
- estaría avalado por los Directorios Ejecutivos del Banco y del Fondo como marco de las operaciones crediticias de ambas instituciones, serviría de base para las operaciones de apoyo a la reducción de la pobreza realizadas por otros donantes en el contexto del Marco Integral de Desarrollo para cada país en particular. El DERP se publicaría, y cabía esperar que, con el tiempo, reemplazara al documento sobre parámetros de política económica.

5. Para el **Fondo**, el DERP constituiría el marco normativo central de todas las operaciones crediticias del Servicio financiero reforzado de ajuste estructural (SRAE). La reducción sostenida de la pobreza exige un crecimiento económico rápido, así como estabilidad macroeconómica y reformas estructurales que permitan la transición a un nivel más alto de crecimiento sostenido. Estos son los objetivos de las operaciones crediticias respaldadas por el SRAE, que deben ser elementos fundamentales de cualquier estrategia de reducción de la pobreza. Además, en los programas respaldados por el SRAE se daría más importancia a la reducción y erradicación de la pobreza. Para ello será necesario que en el diseño de políticas macroeconómicas se tengan en consideración los costos de los programas sociales y sectoriales dirigidos a la reducción de la pobreza y se asegure, al mismo tiempo, la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica. También se debe hacer hincapié en la buena gestión pública, en particular en lo que se refiere a presupuestos oficiales, junto con una plena transparencia y procedimientos eficaces de vigilancia, rendición de cuentas y participación de la sociedad civil. Este renovado enfoque en un crecimiento más rápido de los programas respaldados por el SRAE se incorporará en la estrategia integral de reducción de la pobreza orientada a los resultados enunciada en el DERP, lo que reforzará la capacidad del SRAE de lograr sus objetivos fundamentales.

6. El **Banco** ha expuesto detalladamente propuestas para intensificar aún más el enfoque en la pobreza de los programas que ejecuta en países de ingreso bajo, incluidos los PPME¹. En consonancia con el Marco Integral de Desarrollo, con este sistema se trata de promover el avance

¹ Véase Banco Mundial: *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*, SecM99-604, 26 de agosto de 1999.

hacia el logro de las metas internacionales de reducción de la pobreza. Gira en torno a tres elementos claves: primero, un conocimiento a fondo de la pobreza y sus factores determinantes; segundo, la elección de las actividades públicas que tengan más efecto sobre la pobreza, y tercero, el establecimiento de metas con la participación de los interesados, y la vigilancia de los indicadores de resultados. El DERP sería un importante vehículo para aplicar este sistema y ayudar a los países en i) el análisis de la pobreza, ii) la selección de indicadores susceptibles de vigilancia; iii) el diseño de programas, iv) la vigilancia de indicadores, y v) la facilitación de consultas y la participación generalizadas en relación con todos los puntos anteriores. En este contexto, el Banco estaría dispuesto a desempeñar una importante función de asesoría y apoyo técnicos para ayudar a los países a diseñar esas estrategias de reducción de la pobreza. El DERP, una vez acordado, sentaría las bases de la Estrategia de asistencia a los países del Banco y de su programa operativo conexo en todos los países que pueden recibir créditos de la AIF.

7. Estas son propuestas ambiciosas y tienen repercusiones en todos los programas que el Banco y el Fondo apoyan en países de ingreso bajo (es decir, los que están habilitados para recibir créditos de la AIF y el SRAE) no sólo en el contexto de la Iniciativa para los PPME. Los Directorios Ejecutivos estuvieron de acuerdo en que para la aplicación del DERP sería necesario concretar los detalles durante discusiones de casos de cada país individual e intensificar la colaboración entre el personal del Banco y del Fondo.

Costo y financiamiento

8. El fortalecimiento de la Iniciativa daría por resultado un aumento a más del doble del **costo** estimado, de US\$12.500 millones a cerca de US\$27.000 millones, en términos de valor neto actual². De esta cantidad, el costo para el Banco ascendería a más de US\$5.000 millones, para el Fondo a cerca de US\$2.250 millones y para otras instituciones multilaterales a algo menos de US\$6.000 millones³. El financiamiento de estos costos presenta dificultades formidables para todos los acreedores.

9. Asegurar el financiamiento del marco reforzado de la Iniciativa sigue siendo el principal obstáculo que habrá que salvar antes de que el personal pueda proceder a su aplicación. En la búsqueda de una solución satisfactoria, el personal se guía por los principios siguientes i) el alivio de la deuda tiene que ser adicional, ii) se debe mantener la integridad financiera de las instituciones multilaterales y iii) se debe reconocer que las instituciones multilaterales necesitan apoyo bilateral para contribuir con su parte al alivio de la deuda con arreglo a la Iniciativa. Durante los últimos meses, el personal ha entablado una serie de consultas con los donantes y con sus respectivos Directorios. A continuación se presenta un resumen del estado en que se encuentran estas consultas.

10. Con respecto al **Fondo** y al **Banco**, los Directorios Ejecutivos han mantenido varias conversaciones sobre cómo se pueden financiar los costos del marco reforzado. Las consultas con miembros del Directorio continúan celebrándose con carácter de urgencia, con miras a llegar

² En esta estimación no se incluyen los costos de Liberia, Somalia y Sudán. La estimación de los costos, si se incluyen estos tres países, es de aproximadamente US\$19.000 millones con arreglo al marco inicial, y US\$3.000 millones con arreglo al marco reforzado.

³ De los cuales, corresponden al Banco Africano de Desarrollo US\$2.000 millones, al Banco Interamericano de Desarrollo US\$1.000 millones y a otras instituciones multilaterales, algo menos de US\$3.000 millones.

a un consenso general sobre los respectivos programas de financiamiento antes de las Reuniones Anuales.

11. Se han venido celebrando consultas sostenidas con **otras instituciones multilaterales**, incluida una reunión extraordinaria de bancos multilaterales de desarrollo a finales de junio de 1999, para estudiar las modificaciones a la Iniciativa para los PPME y sus repercusiones financieras. Los bancos multilaterales de desarrollo, si bien mantienen su adhesión a los objetivos de la Iniciativa, prevén graves dificultades en cuanto a la posibilidad de ampliar el alcance de sus propias contribuciones con arreglo al marco reforzado de la Iniciativa. Se reconoce que muchas de estas instituciones necesitarán contribuciones bilaterales para poder sufragar los costos adicionales. En ese aspecto, los recursos que necesitan estos otros bancos multilaterales de desarrollo para financiar su parte del costo en la Iniciativa reforzada aún están por determinarse. La próxima reunión de bancos multilaterales de desarrollo tendrá lugar a comienzos de octubre y será preciso intensificar las consultas con posibles donantes para que esos otros bancos multilaterales de desarrollo puedan participar en el marco de la Iniciativa reforzada.

12. Los **acreedores bilaterales** han realizado importantes avances y se han comprometido en el Club de París a finalizar, en su período de sesiones de octubre, las modalidades con arreglo a las cuales contribuirán su parte de asistencia a la Iniciativa para los PPME, incluida una mayor reducción de la deuda, en términos de valor neto actualizado, hasta el 90% o más, en caso necesario, sobre los créditos comerciales, así como alivio adicional respecto a los créditos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) –hasta su cancelación total– sobre una base bilateral. Dado que algunos países pobres muy endeudados han hecho notar que se han tropezado con dificultades para obtener el necesario alivio de la deuda que deben proporcionar los **acreedores bilaterales oficiales que no son miembros del Club de París**, el personal estudiará medios por los que se pueda facilitar dicha asistencia e insistirá en la necesidad de que todos los acreedores aporten su contribución para que la Iniciativa sea un éxito y para permitir a los países pobres muy endeudados dejar atrás sus problemas de deuda. Ahora bien, es importante reconocer el problema especial de algunos acreedores de países pobres muy endeudados que no pertenecen al Club de París, que son, a su vez, países de ingreso bajo.

Aplicación

13. En los tres años transcurridos desde la aprobación de la Iniciativa para los PPME, nueve países han alcanzado el punto de decisión y se han celebrado discusiones preliminares respecto de otros cinco, con lo que el número total de países que se han incorporado en el proceso de la Iniciativa asciende a 14 hasta la fecha. Cuatro países –Uganda, Bolivia, Guyana y Mozambique– también han alcanzado el punto de culminación y han recibido un total de más de US\$2.700 millones (en términos de valor neto actualizado) en asistencia, lo que supone un alivio del servicio de la deuda futuro de cerca de US\$5.500 millones⁴.

14. Con posterioridad a las reuniones de primavera, **Guyana y Mozambique** han alcanzado el punto de culminación con arreglo a la Iniciativa. En el caso de Mozambique, la asistencia que

⁴ En total, se han comprometido US\$3.400 millones en asistencia a los países que han pasado su punto de decisión con arreglo a la Iniciativa, lo que ha dado por resultado un ahorro estimado de US\$6.800 millones en el servicio de la deuda futuro (véase el Cuadro 1).

se había comprometido en el punto de decisión se aumentó, en vista de acontecimientos externos adversos, para permitir a Mozambique reducir su deuda a la relación deseada de 200% entre el valor neto actualizado de la deuda y la exportación. La asistencia entregada a estos dos países ascendió a US\$2.000 millones en términos de valor neto actualizado, y se espera que reporte un ahorro nominal de cerca de US\$4.100 millones en servicio futuro de la deuda. Se celebraron discusiones preliminares respecto de **Tanzania** y **Nicaragua**, los que se espera, lo mismo que **Mauritania**, que alcancen el punto de decisión en el curso de los próximos meses.

15. Preveamos un abultado programa de trabajo sobre documentos relativos a la Iniciativa hasta las reuniones de primavera de los Comités. Nos proponemos reevaluar la asistencia que necesita la mayoría, si no la totalidad, de los nueve casos iniciales (Benín, Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Malí, Mozambique, Senegal y Uganda), en vista de las decisiones adoptadas en relación con el fortalecimiento propuesto de la Iniciativa. También esperamos que, además de los 14 países mencionados anteriormente, se pueda alcanzar el punto de decisión respecto de otros 10 países aproximadamente antes de las Reuniones Anuales del año 2000.

Conclusiones

16. El fortalecimiento propuesto de la Iniciativa es un programa ambicioso. Su aplicación, sobre todo mediante la elaboración de Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza, tendrá consecuencias importantes y de gran alcance para las operaciones del Banco y del Fondo. Durante los próximos seis meses concretaremos el programa, a medida que se vayan preparando los casos de los distintos países. Evidentemente, el grado en el que los donantes incorporen sus operaciones en el DERP preparado por el país, influirá en su eficacia.

17. ¿Respaldan los ministros

- i) el fortalecimiento propuesto de la Iniciativa, y
- ii) el marco integral de reducción de la pobreza propuesto como elemento central de las operaciones crediticias del Banco y el Fondo en los países de ingreso bajo?

¿Tienen los Ministros alguna opinión sobre cómo se puede mejorar la eficacia de los DERP mediante la intervención de los donantes?

18. Otra dificultad que se plantea es el financiamiento de la Iniciativa. Será preciso un gran esfuerzo por parte de todos los donantes y acreedores para financiar la Iniciativa reforzada.

¿Tienen los ministros

- i) alguna sugerencia respecto al método general de financiamiento de la Iniciativa, incluso para cubrir las participaciones del Banco y el Fondo; el financiamiento de los costos de otras instituciones financieras internacionales, incluso la función de las contribuciones bilaterales; el reparto de la carga; el mantenimiento de la integridad financiera de los bancos multilaterales de desarrollo y la adicionalidad?

Los próximos pasos

19. Daremos más información sobre los progresos realizados en el financiamiento durante la próxima reunión de los Comités, así como sobre los progresos en la aplicación de los DERP y de la Iniciativa.

**La Iniciativa para los PPME: Estado de los casos de los países con arreglo a la Iniciativa acordada
Se reevaluará la asistencia con arreglo a la Iniciativa reforzada una vez que ésta se apruebe)**

País (por orden de punto de decisión previsto dentro de los grupos)	Punto de decisión	Punto de culminación	Meta de relación valor neto actualizado- exportaciones (en porcentajes)	Asistencia en el punto de culminación (en millones de US\$, valor actual, en el punto de culminación)					Reducción porcentual en valor neto actualizado de la deuda 1/	Alivio estimado del servicio de la deuda nominal total (en millones de US\$)	Seguridades satisfactorias de otros acreedores
				Total	Bilateral	Multilateral	FMI	Banco Mundial			
Punto de culminación alcanzado											
Uganda	Abril de 1997	Abril de 1998	202	347	73	274	69	160	20	650	Recibidas
Bolivia	Septiembre de 1997	Sept. de 1998	225	448	157	291	29	54	13	760	Recibidas
Guyana	Diciembre de 1997	Mayo de 1999	107 2/	256	91	165	35	27	24	410	Recibidas
Mozambique	Abril de 1998	Junio de 1999	200	1.716	1.076	641	125	381	63	3.700	Recibidas
Punto de decisión alcanzado y asistencia comprometida por el FMI y el Banco Mundial											
Burkina Faso	Septiembre de 1997	Abril de 2000	205	115	21	94	10	44	14	200	Solicitadas
Côte d'Ivoire	Marzo de 1998	Marzo de 2001	141 2/	345	163	182	23	91	6 3/	800	Solicitadas
Malí	Septiembre de 1998	Diciembre de 1999	200	128	37	90	14	44	10	250	Solicitadas
Asistencia total prestada o comprometida (de siete países)				3.355	1.618	1.737	305 4/	801	20	6.770	
Documento preliminar de los PPME emitido; metas basadas en las opiniones de la mayoría en discusiones preliminares en los Directorios del FMI y el Banco Mundial; asistencia basada en documentos preliminares de los PPME sujeta a cambios											
Etiopía	1999 5/	2002	200	636	225	411	22	214	23	1.300	...
Guinea-Bissau	2000 6/	2003	200	300	148	153	8	73	73	600	...
Mauritania	Julio de 1999 7/	2002	200	271	114	157	21	43	25	550	...
Nicaragua	(finales de 1999) 8/		...	...	...	...	...	...	...	...	...
Tanzanía	(comienzos del 2000) 8/		...	...	...	...	...	...	...	...	...
No se necesita asistencia con arreglo a la Iniciativa actual											
Benin	Julio de 1997	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Senegal	Abril de 1998	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuentes: Decisiones del FMI y del Banco Mundial, documentos sobre puntos de decisión, documentos sobre puntos de culminación, documentos preliminares de los PPME y estimaciones del personal.

1/ En porcentaje del valor actualizado neto de la deuda en el punto de culminación, después de hacer uso pleno de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda.

2/ Elegible con arreglo a criterios fiscales o de apertura; meta de la relación valor neto actualizado-exportaciones, elegida para alcanzar la meta de una relación valor neto actualizado de la deuda-ingresos de 280%, como se prevé en el punto de decisión.

3/ Para el cálculo de esta relación, la deuda no reprogramable con acreedores bilaterales oficiales no miembros del Club de París y el Club de Londres, que ya estaba sujeta a una reestructuración sumamente favorable, se excluye del valor neto actualizado de la deuda en el punto de culminación.

4/ Equivalente a 212 millones de DEG.

5/ El caso del país se retrasa debido a conflicto bélico.

6/ Se necesita revisar la situación de la deuda una vez establecido un historial de aplicación de políticas con arreglo al programa de recuperación después de un conflicto.

7/ Los Directorios coinciden en que Mauritania estaba lista para alcanzar el punto de decisión en julio de 1999, cuando el Directorio del Fondo aprobó el nuevo SRAE. El punto de decisión oficial se espera para el otoño de 1999, cuando se puede comprometer la asistencia sobre la base del marco reforzado de la Iniciativa para los PPME propuesto.

8/ Consideración probable con arreglo a la Iniciativa reforzada propuesta.