

### Recuadro 1. Aplicación de las directrices a los PPME

El Banco Mundial y el FMI crearon la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) en 1996 (reforzada después en 1999) como un programa general encaminado a eliminar la deuda insostenible de los países más pobres y más endeudados del mundo. La Iniciativa ha sido concebida para ayudar a los PPME que demuestren un sólido historial de ajuste y reforma económicos, y que cumplan ciertos requisitos, a alcanzar una situación de deuda viable a mediano plazo a través del suministro de alivio para la misma. Muchos consideran que uno de los factores que más contribuyó a la acumulación insostenible de la deuda en estos países fue el hecho de que no se prestara suficiente atención a la gestión de la deuda pública. Junto con políticas macroeconómicas sólidas, la gestión prudente de la deuda en los PPME sigue siendo de importancia fundamental para garantizar una solución duradera a la carga insostenible de la deuda.

Un estudio reciente llevado a cabo por funcionarios del Banco Mundial y el FMI revela que persisten deficiencias importantes en la gestión de la deuda de los PPME, sobre todo en lo que respecta al diseño de sus marcos jurídico e institucional, la coordinación de la gestión de la deuda con las políticas macroeconómicas, las nuevas políticas sobre la obtención de préstamos, y las necesidades de recursos humanos y técnicos para cumplir con las funciones básicas relativas a la gestión de la deuda<sup>1/</sup>. En cuanto al marco jurídico, aunque casi todos los PPME cuentan con un instrumento jurídico explícito que se aplica a la unidad encargada de la gestión de la deuda y a sus funciones, dicho marco no siempre se ha definido claramente ni se ha puesto en práctica de manera apropiada. Asimismo, es preciso fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre la gestión de la deuda, incluido el acceso del público a la información acerca de la misma. Las responsabilidades institucionales en materia de gestión de la deuda en muchos PPME tampoco se han definido ni coordinado claramente. Más aún, sus actividades de gestión de la deuda se han visto menoscabadas por una serie de deficiencias institucionales y de capacidad de implementación debido a que los recursos humanos, técnicos y financieros son insuficientes. Con miras a superar estas dificultades, un primer paso podría ser el establecimiento de marcos claros y transparentes de carácter jurídico e institucional. Las directrices, así como las lecciones sobre la gobernación derivadas de los estudios de caso, pueden ayudar a los PPME a fortalecer sus marcos jurídico e institucional en lo que atañe a la gestión de la deuda. Hacen hincapié, por ejemplo, en la manera en que el Parlamento y el Consejo de Ministros pueden delegar en los administradores de la deuda las facultades para obtener préstamos con mecanismos apropiados de rendición de cuentas, en las ventajas de centralizar las actividades de gestión de la deuda en una sola unidad, y en maneras de introducir controles apropiados para enfrentar los riesgos operativos asociados a las actividades de gestión de la deuda. Asimismo, las directrices ilustran las medidas adoptadas por algunos países para obtener un mayor control sobre los pasivos contingentes emitidos en nombre del gobierno.

En lo que se refiere a la coordinación de políticas, el estudio mostró que menos de la mitad de los PPME cuenta con una estrategia integral previsible enfocada en la viabilidad de la deuda a mediano plazo. Muchos no llevan a cabo un análisis periódico de la viabilidad de la deuda, y hay muy poca coordinación de información entre las unidades encargadas de la deuda y otros organismos que participan en la gestión macroeconómica. Es evidente que la coordinación de la gestión de la deuda con las políticas macroeconómicas, así como el análisis periódico de la viabilidad de la deuda, son de importancia crucial, no solo para cumplir los requisitos de la Iniciativa para los PPME sino, además, para que estos países no vuelvan a caer en una situación de endeudamiento insostenible. De hecho, es de importancia fundamental que exista una relación estrecha entre, por una parte, las dependencias encargadas del presupuesto, la administración de caja y la planificación y, por la otra, la unidad de gestión de la deuda. Las directrices y las lecciones derivadas de los estudios de caso arrojan ideas sobre la manera de formular estrategias de gestión de la deuda que presten atención a las repercusiones en el mediano y largo plazo de las políticas económicas y a las consecuencias que recaen sobre la viabilidad de la deuda. Por ejemplo, muestran la manera en que varios países han establecido vínculos entre los administradores de la deuda, los administradores de caja y las autoridades monetarias y fiscales para garantizar el intercambio regular de información pertinente y para que sus respectivas políticas y operaciones se coordinen de manera apropiada.

### Recuadro 1. (conclusión)

Las cargas insostenibles de la deuda de los PPME también han sido el resultado de políticas poco sólidas relacionadas con la obtención de nuevos préstamos, aun después de haberse beneficiado de condiciones concesionarias, incluidas reprogramaciones. A la fecha, hasta dos tercios de estos países todavía no cuentan con un marco de políticas sólido para la obtención de nuevos préstamos, consecuencia directa de no haber formulado todavía un estrategia integral para la deuda, y debido que muchos carecen de información completa sobre el volumen total de la deuda en el que han incurrido o que han garantizado. Asimismo, aunque en algunos países de bajos ingresos, incluidos los PPME, la deuda interna se ha convertido en un aspecto importante de la viabilidad fiscal, sus mercados financieros internos subdesarrollados limitan mucho el papel de la deuda interna. Si estos países desean lograr una sostenibilidad de largo plazo más allá del punto de culminación de la Iniciativa para los PPME, tendrán que establecer estrategias de obtención de préstamos claras, transparentes y viables, y comenzar a establecer un mercado de deuda interna para ampliar la gama de opciones a su disposición para la obtención de préstamos. Las directrices y los estudios de caso ofrecen algunas lecciones sobre la manera en que se podría implantar un marco que no solo pueda utilizarse para formular una estrategia global de gestión de la deuda, incluidas nuevas políticas sobre la obtención de préstamos y la creación de mercados de deuda internos, sino también para permitir a los administradores de la deuda identificar y manejar los costos y los riesgos previstos de la cartera de deuda del gobierno. Por ejemplo, las directrices y los estudios hacen hincapié en las ventajas que ofrece el enfoque de gestión de los activos-pasivos para evaluar el costo del servicio de la deuda en diferentes estrategias de obtención de préstamos al mismo tiempo que se analizan las características financieras de los ingresos, gastos y activos financieros del gobierno. De hecho, las directrices alientan a los administradores de la deuda a realizar pruebas de esfuerzo de los resultados obtenidos a fin de que los encargados de la estrategia de la deuda sepan cómo se desempeñará la estrategia seleccionada en una serie de contextos económicos y financieros. Indican la manera en que una mayor transparencia en las actividades de gestión de la deuda y en la selección de los instrumentos de endeudamiento puede servir para promover el desarrollo de un mercado líquido para los títulos públicos internos.

Para poder establecer sistemas sólidos de gestión de la deuda congruentes con las directrices y desarrollar su capacidad de gestión de la deuda, los PPME continuarán requiriendo asistencia técnica. La viabilidad de la deuda a largo plazo debe interpretarse no solo en relación con la carga de la deuda sino también en función de las estructuras, procesos y servicios de información gerencial que se requieren para administrar la carga de la deuda de manera eficaz. En sí, el proceso PPME toma en cuenta este aspecto concentrándose en cuestiones tales como las necesidades de asistencia técnica de los PPME que están alcanzando el punto de decisión. Al mismo tiempo, los países mismos deben complementar los esfuerzos de asistencia identificando al personal de las unidades encargadas de la deuda que podría beneficiarse de la asistencia técnica. Asimismo, para el éxito de cualquier esfuerzo destinado a fortalecer la capacidad de gestión de la deuda, es esencial contar con un apoyo político integral.

En general, aunque las directrices y las lecciones derivadas de los estudios de caso deberían aplicarse a todos los países que estén tratando de establecer marcos de políticas y desarrollar su capacidad de gestión de la deuda, son especialmente pertinentes para los PPME, ya que no solo contribuyen a alcanzar los puntos de decisión y de culminación de la Iniciativa para los PPME sino que, un factor más importante aún, pueden ayudar a garantizar que la viabilidad de la deuda se mantenga por muchos años.

---

<sup>1</sup>Véase *External Debt Management in Heavily Indebted Poor Countries*, Documento de debate del Directorio, AIF/SecM2002-0148, Washington, D.C., 2002.