



# Fortalecimiento de la función del FMI en el respaldo a los programas y la resolución de crisis

CAPÍTULO | 3

O frecer respaldo financiero transitorio, mediante préstamos en divisas, a países miembros que experimentan dificultades de balanza de pagos es una de las principales tareas del FMI. La asistencia financiera de la institución se brinda en virtud de una serie de políticas e instrumentos de crédito (véase el cuadro 3.1). La mayor parte de las modalidades de este financiamiento se condicionan a la adopción por parte del país beneficiario de políticas de ajuste y reformas diseñadas para corregir los problemas que engendraron la necesidad de respaldo. Esta condicionalidad también es importante para garantizar que los recursos del FMI estén protegidos y los países miembros puedan disponer de los mismos en el futuro.

Para garantizar que las operaciones e instrumentos financieros del FMI tengan un diseño acertado, se actualicen y tengan suficiente flexibilidad para respaldar los programas de ajuste y reforma impulsados por los países en una amplia gama de circunstancias, el FMI emprendió, durante el ejercicio, un examen general del diseño de los programas y de la condicionalidad. Dicho examen abarcó el diseño y eficacia de los programas aplicados en el período 1995–2000 y la experiencia inicial acumulada con programas formulados en virtud de las nuevas directrices sobre condicionalidad adoptadas en 2002. El examen permitió a la institución extraer enseñanzas valiosas para la configuración de las operaciones y la formulación de un amplio temario de trabajo futuro. Por último, en el caso de 18 países que aplicaron programas durante el período se realizaron evaluaciones ex post para determinar si el diseño había sido adecuado.

Además de esta reevaluación general de las políticas que rigen la condicionalidad, el Directorio Ejecutivo examinó la política de acceso a los recursos financieros del FMI. El monto que los países pueden obtener en préstamo está vinculado a su cuota en la institución (que refleja la magnitud de la economía del país, la apertura a la economía internacional y otros factores) y a las condiciones del crédito en cuestión. En el ejercicio 2005, el Directorio analizó los límites de la política de acceso en los tramos de crédito, el servicio ampliado del FMI y el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza. Asimismo, durante el ejercicio se activó el Mecanismo de Integración Comercial, que procura hacer más previsible la disponibilidad de los recursos del FMI que los países miembros utili-

zan en el marco de los mecanismos de financiamiento ya existentes.

Por último, en el ejercicio 2005 el FMI siguió colaborando con otras partes interesadas para fomentar mecanismos tendientes a encontrar soluciones ordenadas a las crisis; por ejemplo, la inclusión en los bonos soberanos de cláusulas de acción colectiva, la adopción de los principios sobre la estabilidad de los flujos de capital y la reestructuración equitativa de la deuda en los mercados emergentes, y la evolución del enfoque de Evian que el Club de París adoptó para reestructurar la deuda de países que no participan en la Iniciativa para los PPME.

En el capítulo 5 se analiza más detenidamente la evolución de las operaciones y políticas financieras del FMI durante el ejercicio.

### Examen de la condicionalidad correspondiente a 2004–05

Los programas respaldados por el FMI abarcan una serie de medidas de política económica que, conjugadas con el financiamiento que apruebe el FMI, tienen por objetivo alcanzar metas económicas específicas como el ajuste ordenado de la balanza de pagos, una menor inflación, un crecimiento sostenible y más pujante y la reducción de la pobreza. La condicionalidad con respecto a la aplicación de las políticas acordadas, generalmente en forma escalonada, infunde mayor confianza a los países de que podrán seguir recibiendo financiamiento del FMI durante el período del programa siempre que apliquen las políticas convenidas, a la vez que protege los recursos de la institución.

En el examen anterior sobre la condicionalidad del FMI realizado en 2000–02, los directores ejecutivos solicitaron que en el próximo examen se analizaran cuestiones generales relacionadas con el diseño de los programas. En respuesta a esa solicitud, el examen de la condicionalidad de 2004–05 constó de dos partes. La primera fue un examen crítico del diseño y la eficacia de los programas respaldados por el FMI durante el período 1995–2000, y la segunda consideró la experiencia inicial acumulada por el FMI con las nuevas directrices sobre condicionalidad adoptadas en 2002, que reemplazaron a las directrices formuladas en 1979.

**Cuadro 3.1 Servicios financieros del FMI**

Servicio de crédito	Objetivo	Condiciones	Escalonamiento y seguimiento <sup>1</sup>	Límites de acceso <sup>1</sup>
<b>Tramos de crédito y servicio ampliado del FMI<sup>4</sup></b>				
Acuerdos de derecho de giro (1952)	Asistencia a mediano plazo a los países para superar dificultades de balanza de pagos a corto plazo.	Adoptar medidas de política que infundan confianza en que el país miembro podrá superar las dificultades de balanza de pagos en un plazo razonable.	Compras trimestrales (desembolsos) con sujeción a la observancia de criterios de ejecución y otras.	Anual: 100% de la cuota; acumulativo: 300% de la cuota.
Servicio ampliado del FMI (1974) (acuerdos ampliados)	Asistencia a más largo plazo en respaldo de las reformas estructurales aplicadas por los países miembros para superar dificultades de balanza de pagos a largo plazo.	Adoptar un programa trienal, con reformas estructurales, y un programa detallado de medidas de política que deberán adoptarse durante el primer período de 12 meses.	Compras trimestrales y semestrales (desembolsos) con sujeción a la observancia de criterios de ejecución y otras condiciones.	Anual: 100% de la cuota; acumulativo: 300% de la cuota.
<b>Servicios especiales</b>				
Servicio de complementación de reservas (1997)	Asistencia a corto plazo para superar dificultades de balanza de pagos relacionadas con una pérdida de confianza de los mercados.	Disponible solamente en el marco de un acuerdo de derecho de giro o un acuerdo ampliado con un programa conexo y con medidas reforzadas de política a fin de recuperar la confianza de los mercados.	Servicio disponible durante un año; acceso concentrado al comienzo del programa con dos o más compras (desembolsos).	No se aplican límites de acceso; este servicio se utiliza únicamente si el acceso en el marco de un acuerdo ordinario conexo supera el límite anual o acumulativo.
Servicio de financiamiento compensatorio (1963)	Asistencia a mediano plazo para hacer frente a una insuficiencia temporal de ingresos de exportación o un exceso de costo de la importación de cereales.	Disponible únicamente si la insuficiencia o el exceso están en gran medida fuera del control de las autoridades y el país miembro tiene en vigor un acuerdo al cual se aplica la condicionalidad de los tramos superiores de crédito, o si su situación de balanza de pagos, excluido el exceso/insuficiencia, es satisfactoria.	Generamente los fondos se desembolsan a lo largo de un período de seis meses, de conformidad con el escalonamiento previsto en el acuerdo.	45% de la cuota para cada uno de los dos componentes (exportación y cereales). El límite global para ambos componentes es 55%.
Asistencia de emergencia	Asistencia para superar dificultades de balanza de pagos relacionadas con:		Ninguno, aunque la asistencia en situación de posconflicto puede escalonarse en dos o más compras.	Se limita, en general, al 25% de la cuota, si bien pueden proporcionarse montos superiores en casos excepcionales.
1) Catástrofes naturales (1962)	Catástrofes naturales.	Esfuerzos razonables por superar las dificultades de balanza de pagos.		
2) Situación de posconflicto (1995)	Las secuelas de disturbios civiles, tensiones políticas o conflictos internacionales armados.	Se centra la atención en el desarrollo de la capacidad institucional y administrativa con miras a lograr un acuerdo en los tramos superiores de crédito o en el marco del SCLP.		
<b>Servicios para países miembros de bajo ingreso</b>				
Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (1999)	Asistencia a más largo plazo para superar dificultades arraigadas de balanza de pagos de carácter estructural; tiene por objeto lograr un crecimiento sostenido para reducir la pobreza.	Adopción de un programa trienal en el marco del SCLP. Los programas respaldados por el SCLP se basan en un documento de estrategia de lucha contra la pobreza preparado por el país en un proceso participativo y comprenden medidas macroeconómicas, estructurales y de lucha contra la pobreza.	Desembolsos semestrales (o a veces trimestrales) sujetos al cumplimiento de los criterios de ejecución y a revisión.	140% de la cuota; 185% de la cuota en casos excepcionales.

<sup>1</sup>Con la excepción del SCLP, el crédito del FMI se financia con el capital suscrito por los países miembros; a cada país miembro se le asigna una cuota que representa su compromiso financiero. Los países miembros pagan una parte de su cuota en moneda extranjera aceptable por el FMI —o DEG— y el resto en su propia moneda. El país prestatario efectúa un giro o se le desembolsan recursos mediante la compra al FMI de activos en moneda extranjera contra el pago en su propia moneda. El país prestatario reembolsa el préstamo mediante la recompra de su moneda al FMI con moneda extranjera. Véase el recuadro 5.1 sobre el mecanismo de financiamiento del FMI. El crédito en el marco del SCLP se financia por medio de una Cuenta Fiduciaria aparte.

<sup>2</sup>La tasa de cargos sobre los fondos desembolsados con cargo a la Cuenta de Recursos Generales (CRG) se fija en un margen por encima de la tasa de interés semanal del DEG (a partir del 1 de mayo de 2005, el margen se expresa en puntos básicos por encima de la tasa de interés del DEG; antes de esa fecha, el margen se expresaba como proporción de la tasa de interés del

DEG). La tasa de cargos se aplica al saldo diario de todos los giros contra la CRG pendientes de recompra durante cada trimestre financiero del FMI. Además se cobra una comisión de giro por única vez de 0,5% sobre cada giro contra los recursos del FMI en la CRG, salvo los giros en el tramo de reserva. Se cobra una comisión inicial (25 puntos básicos sobre los montos comprometidos hasta llegar al 100% de la cuota y 10 puntos básicos sobre montos superiores) sobre la suma que puede girarse durante cada período (anual) en el marco de un acuerdo de derecho de giro o un acuerdo ampliado; la comisión se reembolsa proporcionalmente a medida que se efectúan los giros posteriores en el marco del acuerdo.

<sup>3</sup>En el caso de las compras efectuadas después del 28 de noviembre de 2000, se espera que los países miembros efectúen las recompras (reembolsos) de conformidad con el calendario de expectativas; a solicitud del país miembro, el FMI puede modificar el calendario de expectativas de recompra si el Directorio Ejecutivo conviene en que la situación de balanza de pagos del país en cuestión no ha mejorado lo suficiente para efectuar las recompras.

Cargos <sup>2</sup>	Condiciones de recompra (reembolso) <sup>3</sup>		Pago
	Calendario de reembolso (años)	Calendario de expectativas (años)	
Tasa de cargos más sobretasa (100 centésimas de punto porcentual sobre los montos superiores al 200% de la cuota; 200 centésimas de punto porcentual sobre sumas equivalentes al 300% <sup>5</sup> ).	3¼-5	2¼-4	Trimestral
Tasa de cargos más sobretasa (100 centésimas de punto porcentual sobre los montos superiores al 200% de la cuota, 200 centésimas de punto porcentual sobre los montos superiores al 300% <sup>5</sup> ).	4½-10	4½-7	Semestral
Tasa de cargos más sobretasa (300 centésimas de punto porcentual; aumento de 50 centésimas de punto porcentual al año a partir del primer desembolso y de cada semestre posterior al llegar a un nivel máximo de 500 centésimas de punto porcentual).	2½-3	2-2½	Semestral
Tasa de cargos	3¼-5	2¼-4	Trimestral
Tasa de cargos; sin embargo, la tasa de cargos puede subvencionarse hasta un 0,5% anual, con sujeción a la disponibilidad de recursos.	3¼-5	No se aplica	Trimestral
0,5%	5½-10	No se aplica	Semestral

<sup>4</sup>Los *tramos de crédito* se refieren al monto de las compras (desembolsos) como proporción de la cuota del país miembro en el FMI; por ejemplo, los desembolsos de hasta el 25% de la cuota de un país miembro se efectúan en el marco del *primer* tramo de crédito y requieren que el país miembro demuestre que está haciendo esfuerzos razonables por superar sus problemas de balanza de pagos. Las solicitudes para efectuar desembolsos superiores al 25% se denominan giros en el tramo *superior* de crédito; se efectúan en plazos a medida que el prestatario cumple ciertos criterios de ejecución establecidos. Por lo general, estos desembolsos están vinculados a un acuerdo de derecho de giro o a un acuerdo ampliado. El acceso a recursos del FMI fuera de un acuerdo es muy poco frecuente y no está prevista ninguna modificación en ese sentido.

<sup>5</sup>Las sobretasas se establecieron en noviembre de 2000.

## Diseño de los programas que respalda el FMI

En la primera parte del examen que el Directorio efectuó en diciembre de 2004 se analizaron las características clave de los programas que la institución respaldó durante el período 1995–2000<sup>1</sup>.

*Objetivos y resultados.* Los directores convinieron en que la viabilidad de la balanza de pagos y la sostenibilidad de la deuda externa a mediano plazo siguen siendo un objetivo central de los programas que respalda el FMI.

Con respecto a los programas respaldados por crédito en condiciones no concesionarias —en el marco de la Cuenta de Recursos Generales (CRG)— las metas del ajuste externo han sido compatibles en términos generales con ese objetivo, y el respaldo de la institución parecería haber mitigado el efecto negativo a corto plazo del ajuste sobre el crecimiento económico. No obstante, en una serie de casos, sobre todo, pero no exclusivamente, en los de crisis de la cuenta de capital, los ajustes externos han sido más pronunciados y de mayor magnitud que lo necesario para estabilizar los niveles de la deuda externa. Los directores alentaron al personal técnico del FMI a seguir analizando el equilibrio óptimo entre el financiamiento y el ajuste cuando hay presiones en la cuenta de capital, los factores determinantes de los flujos de capital privado y los efectos catalizadores de los programas que respalda el FMI.

En el caso de los programas respaldados por crédito en condiciones concesionarias en el marco del SCLP, las mejoras programadas de los saldos en cuenta corriente en promedio no han sido suficientes para estabilizar los coeficientes de la deuda externa. Además, las mejoras reales han tendido a ser inferiores a las proyectadas. Los directores solicitaron que se sigan estudiando las formas de corregir este fenómeno. En términos generales, los resultados de los programas en cuanto a crecimiento e inflación han sido favorables. Los directores subrayaron que el diseño de los programas que apliquen los países de bajo ingreso debe basarse en un examen integral de las repercusiones de las políticas sobre la reducción de la pobreza.

*Marcos analíticos.* No puede aplicarse universalmente un solo modelo o marco analítico para formular las políticas

<sup>1</sup>El debate del Directorio se resume (en inglés) en la nota de información al público No. 05/16, [www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0516.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0516.htm); entre los estudios del personal técnico del FMI también pueden consultarse “The Design of Fund-Supported Programs-Overview”, [www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/design.htm](http://www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/design.htm); “Fund-Supported Programs-Objectives and Outcomes”, [www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/object.htm](http://www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/object.htm) y “Macroeconomic and Structural Policies in Fund-Supported Programs; Review of Experience”, [www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/macro.htm](http://www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/macro.htm).



## Asistencia de emergencia a países en situación de posconflicto

El FMI ofrece asistencia de emergencia (véase el cuadro 3.1) a los países miembros con necesidades inmediatas de financiamiento de la balanza de pagos después de sufrir una catástrofe natural o un conflicto armado. (Véase en el capítulo 4 un análisis sobre este tipo de asistencia en casos de catástrofes naturales.) La asistencia financiera de emergencia está organizada para un desembolso rápido y se respalda mediante asesoramiento de política económica y, en muchos casos, asistencia técnica.

Desde 1995 se brinda asistencia de emergencia a países que intentan superar conflictos armados y que no pueden formular ni poner en marcha un programa económico integral porque se ha dañado su capacidad productiva, pero donde existe suficiente capacidad para planificar y aplicar políticas. La asistencia del FMI está concebida para ayudar a acelerar su recuperación económica mediante la reconstrucción y el fortalecimiento de su capacidad administrativa e institucional, y canalizando la obtención de fondos adicionales de donantes internacionales para la reconstrucción. Los préstamos a países de bajo ingreso que reúnan los requisitos para recibir asistencia del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza están sujetos a una tasa de cargo subvencionada por donaciones efectuadas por otros países miembros (véase el capítulo 5).

En el ejercicio 2005, el Directorio aprobó asistencia de emergencia para tres países en situación de posconflicto: Haití (\$15,6 millones), Iraq (\$436 millones) y la República Centroafricana (\$8,2 millones)<sup>1</sup>. En febrero de 2005, el Directorio Ejecutivo del FMI deliberó sobre la concesión de asistencia técnica a países en esta situación (véase el capítulo 6).

<sup>1</sup>Puede obtenerse información más detallada (en inglés) en el sitio del FMI en Internet: [www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04158.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04158.htm), [www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0504.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr0504.htm) y [www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04206.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04206.htm).

en los programas que respalda el FMI. Los directores consideraron positivo que, al asesorar a las autoridades nacionales, los equipos del FMI encargados de cada país se basen, normalmente, en una variedad de modelos y métodos de formulación de políticas que se cotejan con opiniones sobre la economía. El marco de programación financiera del FMI es un sistema útil para verificar la coherencia de las políticas. En general, este enfoque ecléctico con respecto a la formulación de políticas ha dado buenos resultados. Sin embargo, las proyecciones de crecimiento a mediano plazo han sido excesivamente optimistas, lo cual podría restar fiabilidad a las evaluaciones de la sostenibilidad de deuda y menoscabar la credibilidad de los programas. Los directores recomendaron verificar las proyecciones de crecimiento, compararlas más sistemáticamente con las proyecciones de otros analistas y efectuar un mayor número de análisis comparativos entre países.

*Política cambiaria.* Los directores afirmaron que la probabilidad de que se modifique el régimen cambiario no es mayor al iniciarse un programa respaldado por el FMI que en otras oportunidades, y de esa observación dedujeron una serie de conclusiones. La coherencia entre el régimen cambiario y las políticas macroeconómicas y estructurales reviste importancia crítica, y los directores subrayaron que la institución debe abstenerse de respaldar políticas que no apoyen suficientemente el régimen cambiario. Aunque el objetivo de desinflación puede lograrse mediante estrategias basadas tanto en un tipo de cambio fijo como en un tipo de cambio flexible, el éxito de la estrategia parece depender, sobre todo, del grado en que se cumpla el ajuste fiscal. Por último, los países con tipos de cambio más flexibles tienden a efectuar el ajuste externo con menos efectos negativos sobre el producto.

*Política monetaria.* En general las políticas monetarias se han alineado con los objetivos de los programas, y no hay pruebas de que dichas políticas hayan sido excesivamente rígidas.

*Política fiscal.* Los directores observaron que las prácticas para la aplicación de los programas de política fiscal han sido mucho más variadas y se han complementado con los objetivos económicos globales de forma más sistemática de lo que se suele suponer. Hubo desviaciones en la aplicación de la política fiscal, sobre todo en los años finales del período de los programas. Los directores recalcaron la necesidad de prestar más atención a la consolidación fiscal en el diseño de los programas y de hacer hincapié en la adopción de medidas fiscales de alta calidad que sean políticamente factibles y sostenibles. También debe prestarse atención a los pasivos contingentes, incluidos los que se crean al reestructurarse el sector financiero. Por lo general, la consolidación fiscal ha permitido mejorar el saldo de la

**Recuadro 3.1 Informe de la OEI sobre el papel del FMI en Argentina; 1991–2001**

En julio de 2004, el Directorio Ejecutivo analizó el informe que elaboró la Oficina de Evaluación Independiente sobre el papel del FMI en Argentina de 1991 a 2001, un período que comenzó con la adopción del régimen de convertibilidad, que fijaba una relación de uno a uno entre el peso argentino y el dólar de EE.UU., y que culminó con el colapso de ese régimen y la consiguiente cesación de pagos de la deuda pública del país. La crisis de 2001 fue una de las más graves que azotara a un país en los últimos años y causó muchas penurias a los argentinos.

Tras reconocer el avance ya logrado desde la crisis argentina, los directores coincidieron en que el informe aporta valiosas observaciones para las actividades de financiamiento y supervisión que realiza el FMI.

Las siguientes son algunas de las principales conclusiones relacionadas con las recomendaciones de política económica a las que llegó el Directorio en sus deliberaciones:

- Cuando se ve amenazada la sostenibilidad de la deuda o del tipo de cambio de un país, el FMI debe indicar claramente que su respaldo está condicionado a una modificación significativa de las políticas. En esos casos es crucial que el Directorio cuente con información actualizada y completa para que pueda tomar las decisiones necesarias. El modelo utilizado para evaluar la sostenibilidad de la deuda y los procedimientos sobre acceso excepcional a los recursos de la institución constituyen un importante apoyo en ese sentido.

- Es necesario seguir reflexionando sobre la planificación para contingencias en el contexto de la asistencia que brinda el FMI a los países en crisis. Esa planificación es útil desde que se desata la crisis, pero también es necesario definir cuáles son las medidas constructivas que pueden tomarse para fortalecer la confianza.

- Los directores subrayaron la importancia de que la supervisión que ejerce el FMI se centre en el análisis de la sostenibilidad de la deuda y del tipo de cambio a mediano plazo y destacaron los avances logrados recientemente en tal sentido. Si bien la selección del régimen cambiario debe seguir siendo prerrogativa de las autoridades nacionales, el FMI está obligado a ejercer una firme supervisión para asegurar que las otras políticas económicas y las restricciones inherentes a la economía del país sean congruentes con el régimen elegido. Los directores consideraron que es necesaria una mayor franqueza en el tratamiento de la política cambiaria en el contexto de las consultas del Artículo IV, pero la mayoría también hizo hincapié en la necesidad de alcanzar el equilibrio apropiado entre la franqueza y la confidencialidad. Los trabajos analíticos sobre la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo también señalan la necesidad de volver a evaluar, en el FMI y a escala más general, el nivel de deuda que debe considerarse sostenible en el caso de los países de mercados emergentes; en esta evaluación tiene especial importancia el concepto de “intolerancia a la deuda”.

- Los directores señalaron los posibles riesgos que entrañan los acuerdos del FMI de carácter precautorio, sobre todo cuando la ejecución de las políticas y reformas necesarias se enfrenta a graves obstáculos políticos. Los directores reiteraron la utilidad de estos acuerdos como instrumentos para respaldar políticas acertadas, y confirmaron la importancia de que en los programas que se ejecuten en el marco de un acuerdo precautorio se apliquen las mismas normas y requisitos que en todos los demás acuerdos. La mayoría de los directores no consideró que estos acuerdos fueran menos rigurosos que otros, señalando que, en ciertos casos, han arrojado mejores resultados.

- El FMI sigue analizando cómo fortalecer aún más la función del Directorio durante una crisis, entre otras formas mediante el suministro de información más completa sobre todos los aspectos pertinentes a la toma de decisiones y el intercambio abierto de puntos de vista entre la gerencia y el Directorio sobre todos los temas, aun los más delicados.

- En todos los casos en que se hace uso de los recursos del FMI, sobre todo cuando se trata de un nivel de acceso excepcional, debe suponerse que existe una estrecha cooperación con las autoridades nacionales y debe mantenerse al Directorio plenamente informado de la situación de las deliberaciones sobre la política económica.

balanza de pagos en cuenta corriente, sin reducir la tasa de crecimiento del producto, lo cual parece indicar que la confianza ejerce un papel significativo al respecto. Los directores subrayaron la importancia —en el contexto del SCLP— de incluir en los programas elementos que ayuden a reducir la pobreza y de analizar cómo las políticas repercuten en la distribución del ingreso.

*Política estructural.* La reforma estructural suele ser necesaria para afianzar las medidas de ajuste, porque incrementa la eficiencia y elimina las distorsiones estructurales que inhiben el crecimiento a largo plazo, y para reducir la vulnerabilidad a crisis financieras. En general, las medidas estructurales son compatibles con los objetivos fijados en los programas que respalda el FMI. Las medidas adopta-

das para sustentar la gestión de la demanda parecen haber contribuido a un ajuste fiscal sostenido, y las medidas encaminadas a acrecentar la eficiencia han traído consigo un mayor crecimiento. Aunque estos resultados iniciales se consideraron útiles, los directores subrayaron que la vinculación entre la reforma estructural y los resultados macroeconómicos sigue siendo incierta y que será necesario realizar un análisis más minucioso.

Tras observar los cambios efectuados por el FMI tras la crisis de Argentina, el Directorio convino en que se habían extraído importantes enseñanzas del debate en torno al informe de la Oficina de Evaluación Independiente sobre el papel del FMI en Argentina en el período 1991–2001 (véase el recuadro 3.1).

Para que las enseñanzas que deja este examen se trasladen a la práctica, se ha programado una serie de iniciativas de capacitación y seminarios internos para difundir el conocimiento de estos temas en la institución, entre otras formas mediante la divulgación de información sobre prácticas óptimas en ámbitos como la elaboración de proyecciones de crecimiento. Esta tarea de divulgación interna se complementará con importantes actividades de divulgación externa para estimular un debate más amplio sobre algunos asuntos clave.

### Experiencia acumulada con las directrices de 2002 sobre condicionalidad

En septiembre de 2002, el Directorio adoptó nuevas directrices que resumen las medidas que se están aplicando para racionalizar y focalizar la condicionalidad. Un importante objetivo de las nuevas directrices al respecto es lograr que los países se identifiquen en mayor grado con los programas respaldados por el FMI y mejorar las perspectivas de que dichos programas se ejecuten de manera sostenida, principalmente concentrando las condiciones del FMI en los aspectos de política económica que son verdaderamente cruciales para el éxito de los programas.

En la segunda parte del examen de la condicionalidad del FMI efectuado en 2004–05, se analizó la experiencia inicial acumulada con la aplicación de estas nuevas directrices, que reemplazaron a las anteriores que se remontaban a 1979. Al reunirse en marzo de 2005<sup>2</sup>, los directores subrayaron que las nuevas directrices hacen hincapié en la identificación de los países con las políticas, la reducción de las condiciones, la adaptación de las políticas a las circunstancias de cada país, la coordinación con otros organismos multilaterales y la claridad con que se especifican las condiciones. Aunque era demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas, en el examen se destacaron una serie de conclusiones preliminares sobre la condicionalidad estructural y los procesos de elaboración de programas.

- Los datos indican que se han dado pasos importantes para racionalizar el alcance (pero no el número) de condiciones estructurales y para definir claramente las condiciones relativas a los programas.
- Hay señales alentadoras de que se ha fortalecido la implementación de los programas, a juzgar por la menor incidencia de interrupciones permanentes de los mismos,

aunque no ha disminuido la proporción de casos en que se dispensa temporalmente el cumplimiento de los criterios de ejecución estructural.

- El menor enfoque de la condicionalidad en las reformas estructurales relacionadas con el crecimiento y la eficiencia es un indicio de que se está racionalizando el proceso, pero este cambio tendrá que ser objeto de un seguimiento y las repercusiones deberán estudiarse una vez que se conozcan los resultados de los programas. Sigue siendo crucial que el Banco Mundial y el FMI colaboren eficazmente en este sentido.
- Debe prestarse atención para que las condiciones no se especifiquen con un nivel de detalle que pueda interpretarse como una gestión demasiado pormenorizada, aunque a veces una especificación minuciosa resulta útil para las autoridades.
- Los directores subrayaron que es esencial centrar la atención en los vínculos entre los objetivos y las condiciones de los programas, como también lo es especificar y explicar en los informes del personal técnico las estrategias en que se sustenta la condicionalidad y los criterios empleados para calificar las medidas como fundamentales. Los directores consideraron que mejorando la elaboración de estrategias y presentándolas de manera clara —adaptando la condicionalidad a las circunstancias y la capacidad del país y estableciendo vínculos claros entre las condiciones y las metas del programa en el contexto de los objetivos generales de las autoridades— puede acrecentarse la identificación de los países con los programas y facilitar su ejecución.
- Los directores tomaron nota de que la aplicación de plazos excesivamente ambiciosos parece ser la principal razón de la elevada proporción de casos en que se dispensa el cumplimiento de los criterios de ejecución, y recomendaron fijar plazos de ejecución realistas pero a la vez suficientemente ambiciosos.
- Dado lo difícil que es cuantificar la identificación de los países con los programas, algunos directores consideraron que la condicionalidad, y sobre todo las acciones previas, podría servir como mecanismo de preselección. Sin embargo, otros directores observaron que un mayor número de acciones previas no redundaría en una mejor ejecución posterior de los programas, comparado con el promedio de todo el FMI.

Se ha previsto que la OEI realizará a principios de 2006 una evaluación de la condicionalidad estructural en los programas que respalda el FMI. Se prevé que el proyecto permitirá aclarar aún más estas cuestiones. No obstante, los directores convinieron en que no podría realizarse una evaluación más completa de la idoneidad de las nuevas directrices hasta que no se disponga de datos sobre los resultados de los progra-

<sup>2</sup>El debate del Directorio se resume (en inglés) en la nota de información al público No. 05/52, [www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0552.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0552.htm); entre los estudios del personal técnico del FMI también pueden consultarse “Review of the 2002 Conditionality Guidelines”, [www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/030305.htm](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/030305.htm) y “Review of the 2002 Conditionality Guidelines-Selected Issues”, [www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/030405.htm](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/030405.htm).

mas, tanto a corto como a mediano plazo, y solicitaron al personal técnico que volviera a abordar este tema en 2008. En el período intermedio, el personal técnico estudiará de qué forma podría ayudar al Directorio a realizar un seguimiento de la aplicación de las directrices.

### Evaluaciones ex post

Además del examen de la condicionalidad, la eficiencia del diseño de los programas se analizó en las “evaluaciones ex post” de la experiencia acumulada en países en los que el respaldo de la institución a los programas ha sido a más largo plazo. Estas evaluaciones han resultado ser útiles para extraer enseñanzas, tanto para el diseño como para la ejecución de los programas. Las primeras evaluaciones ex post se realizaron en 2003 como parte de la respuesta de la institución a la evaluación de la OEI sobre el uso prolongado de los recursos. Hasta la fecha se han realizado un total de 27 evaluaciones ex post, 18 durante el ejercicio 2005 (correspondientes a Albania, Armenia, Benin, Bolivia, Bulgaria, Camboya, Camerún, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Kazajstán, Lesotho, Malawi, Níger, la República Kirguisa, la ex República Yugoslava de Macedonia, Uruguay y Vietnam). Las conclusiones que se desprenden de estas evaluaciones suelen ser de aplicación general. Por ejemplo, una de las enseñanzas básicas de la evaluación ex post de los acuerdos en el marco del SCLP con Vietnam es la importancia de prever tiempo suficiente para los cambios institucionales en que se sustentan las reformas estructurales. En los próximos meses se llevará a cabo un examen integral de la experiencia acumulada con las evaluaciones ex post. En la próxima evaluación de la OEI sobre la asistencia financiera del FMI a favor de Jordania también se espera poder ahondar más en el diseño de los programas.

### Políticas y servicios financieros

Tras introducir grandes modificaciones en las políticas de concesión de crédito en los últimos años, el FMI siguió examinando muchos aspectos de los servicios financieros para garantizar que satisfagan las necesidades de los países miembros, incluidas las que se relacionan con su creciente interdependencia financiera.

### Política de acceso

En abril de 2005, el Directorio realizó un examen bienal del acceso al financiamiento que el FMI otorga a los países miembros en diversas circunstancias, incluido el financiamiento en los tramos de crédito (véase el cuadro 3.1) y en el marco del servicio ampliado del FMI y el SCLP. En el examen se consideraron los límites que impone el FMI a la



## Zambia

En abril de 2005, Zambia pasó a ser el décimo séptimo país en alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME). La entrega total de esta asistencia por parte de todos los acreedores reducirá la deuda nacional en \$2.500 millones en términos de su valor neto actualizado, lo que le permitirá ahorrar cerca del 2% del PIB anualmente en el pago del servicio de la deuda durante los próximos 10 años.

Desde que Zambia alcanzó el punto de decisión en el marco de la Iniciativa para los PPME en diciembre de 2000, su economía ha crecido un promedio de 4½% por año, lo que representa un cambio notable de la deteriorada situación económica registrada en las dos décadas anteriores. Sin embargo, la inflación se ha mantenido elevada y la deuda interna del gobierno aumentó sustancialmente, debido en gran parte a los excesos en materia de gasto. En 2004, las autoridades aplicaron un fuerte ajuste fiscal, en primer lugar en el marco de un programa supervisado por el personal técnico del FMI y después mediante un nuevo programa respaldado por el SCLP, lo que redujo el endeudamiento interno neto del gobierno del 4% del PIB a menos del 1% del PIB. Este ajuste fiscal alivió las presiones sobre la inflación y las tasas de interés y permitió una expansión importante del crédito bancario concedido al sector privado.

#### Actividades de Zambia y el FMI en el ejercicio 2005

Junio de 2004	Aprobación de un nuevo acuerdo trienal en el marco del SCLP.
Diciembre de 2004	Concluye la primera revisión del programa respaldado por el SCLP.
Febrero de 2005	Publicación del informe sobre la observancia de los códigos y normas (módulo de transparencia de los datos).
Abril de 2005	Concluye la segunda revisión del programa respaldado por el SCLP.

Zambia alcanza el punto de culminación en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME.

Publicación de una nota consultiva sobre el informe de situación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELPE), preparada por el FMI y el Banco Mundial.

concesión de crédito de la Cuenta de Recursos Generales (CRG) (actualmente 100% de la cuota del país por año hasta un máximo acumulativo de 300% de la cuota), y las condiciones y las circunstancias que puedan dar lugar a que el crédito supere esos límites, conforme a lo establecido en el régimen de acceso excepcional. Asimismo, el Directorio examinó las políticas que rigen la concesión de crédito del SCLP, en virtud del cual el FMI otorga préstamos en condiciones concesionarias a los países de bajo ingreso.

El Directorio Ejecutivo consideró que, en términos generales, los criterios de acceso de cada país, los límites de acceso a los recursos de la CRG y los límites de acceso y las normas que rigen los recursos del SCLP son apropiados. No obstante, varios directores estimaron que la cuota, que es la base para determinar el acceso de los países a los recursos del FMI, no siempre refleja fielmente la magnitud de la economía y, por consiguiente, no siempre debe considerarse como el mejor indicador.

En el examen también se analizó la política de acceso excepcional. Los directores reconocieron que las solicitudes de acceso excepcional pueden provenir de países que no están experimentando una crisis de la cuenta capital. Unos pocos directores opinaron que se justificaría estudiar la modificación de la política de acceso excepcional para aclarar mejor el procedimiento del FMI en esos casos. No obstante, la mayor parte de los directores estimó que, en general, actualmente no es necesario modificar el régimen de acceso excepcional, sobre todo en vista de la flexibilidad para otorgar acceso en virtud de la cláusula de circunstancias excepcionales, incluso en los raros casos en que no podría esperarse que el país cumpliera todos los requisitos. La mayor parte de los directores convino en que incluir en los documentos de los programas un análisis sobre cómo interrumpirlos fomentaría la comunicación con los mercados de capital y permitiría restablecer el acceso más pronto; muchos directores recomendaron establecer la fuerte presunción de que se formulará dicha estrategia en el contexto de un acuerdo único con el FMI.

Por último, en el ejercicio 2005 el FMI realizó un examen de los vencimientos y cargos que se analiza en el capítulo 5.

### Activación del Mecanismo de Integración Comercial

El Mecanismo de Integración Comercial (MIC) se creó en abril de 2004 con el fin de ayudar a los países a hacer frente a efectos de corto plazo sobre la balanza de pagos provocados por la liberalización del comercio multilateral. No se trata de un nuevo servicio financiero, sino de un mecanismo que incrementa la previsibilidad de los recursos de que pueden disponer los países en el marco de los mecanismos de financiamiento ya existentes. Uno de los principales moti-

vos de preocupación durante el ejercicio fue el efecto que podría tener sobre algunos países en desarrollo la expiración, en enero de 2005, del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la Organización Mundial de Comercio. En julio de 2004, Bangladesh se convirtió en el primer país miembro en obtener respaldo en virtud del MIC, seguido por la República Dominicana a principios de 2005. Al final de abril, estaban en marcha negociaciones con varios otros países. La disponibilidad de asistencia en el marco del MIC ayudará a atenuar las inquietudes de algunos países en desarrollo de que podrían verse sometidos a presiones excesivas de ajuste si los resultados de la Ronda de Doha fueran de gran alcance. (El MIC se analiza también en el recuadro 2.1 del capítulo 2.)

### Resolución de crisis

Aun cuando los países miembros y el FMI realicen todos los esfuerzos posibles, las crisis financieras provocadas por dificultades de servicio de la deuda no siempre pueden evitarse. Por consiguiente, el FMI ha seguido perfeccionando técnicas para encontrar una solución a esas crisis, sobre todo las que son atribuibles a dificultades para pagar el servicio de deuda (véase el recuadro 3.2). Como parte de esta labor continua, la institución promueve la inclusión de cláusulas de acción colectiva en los contratos de bonos soberanos, fomenta un mayor consenso con respecto a los principios sobre la estabilidad de los flujos de capital y la reestructuración equitativa de la deuda en los mercados emergentes (cuyo borrador ha sido preparado por el Instituto de Finanzas Internacionales) y estudia otras formas de resolver las crisis financieras ordenadamente. En septiembre de 2004 y abril de 2005, el Directorio Ejecutivo presentó al CMFI informes de avance sobre la resolución de crisis<sup>3</sup>.

### Cláusulas de acción colectiva

El FMI ha asumido un papel activo para promover la inclusión de cláusulas de acción colectiva —que impiden que pequeñas minorías de acreedores bloqueen acuerdos de reestructuración a los que han consentido grandes mayorías— en la emisión de bonos internacionales en todos los mercados, fomentando el diálogo con los emisores soberanos (inclusive durante las consultas del Artículo IV) y con los representantes de mercados privados. En conse-

<sup>3</sup>Véanse “Progress Report to the International Monetary and Financial Committee on Crisis Resolution”, 28 de septiembre de 2004, [www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/design.htm](http://www.imf.org/external/np/pdr/2004/eng/design.htm) y “Progress Report to the International Monetary and Financial Committee on Crisis Resolution”, 12 de abril de 2005, [www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/041205.htm](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/041205.htm).

**Recuadro 3.2 Reestructuración de la deuda en el Caribe: Dominica, Granada y la República Dominicana**

En el último año, varios países del Caribe decidieron acudir a sus acreedores para reestructurar la deuda soberana. La causa de los problemas y el grado de reestructuración de la deuda variaron según el país. En todos los casos, sin embargo, el FMI ejerció una función clave en la formulación y la aplicación de políticas de ajuste macroeconómico, proporcionó asistencia técnica y ayudó a garantizar que el proceso de reestructuración prosiguiera en forma ordenada y conforme a prácticas óptimas. A tal efecto, se han preparado para uso de los acreedores y donantes —a solicitud de las autoridades de los países— evaluaciones sobre la situación económica, las políticas de ajuste y las perspectivas de los países.

A fines de 2003, *Dominica* determinó que su deuda pública, que se situaba en un 120% del PIB, era insostenible y, sobre la base de esa determinación, emprendió una estrategia para adelantar la reestructuración de la deuda soberana y evitar una cesación de pagos unilateral. Los avances han sido sustanciales; al 31 de mayo de 2005, los acreedores (oficiales y privados) de más del 70% de la deuda sujeta a reestructuración habían aceptado el arreglo. Se han interrumpido los pagos en las condiciones originales a los acreedores no participantes, pero prosiguen las negociaciones de buena fe para llegar a entendimientos; las autoridades se han com-

prometido a efectuar pagos a estos acreedores en cuentas de fondos en custodia y en las condiciones de la reestructuración. El FMI está brindando respaldo financiero al país por medio de un acuerdo trienal en el marco del SCLP aprobado en 2003. Las políticas adoptadas en el marco de este programa han sido acertadas y los resultados macroeconómicos han sido favorables; tras la pronunciada contracción de 2001-02, la economía creció un 3½% en 2004.

En septiembre de 2004, *Granada* fue arrasada por el huracán Iván, que causó daños por un valor que superó el 200% del PIB. Frente a esta situación, el FMI brindó asistencia financiera de emergencia. Poco después, las autoridades anunciaron públicamente que no podían seguir efectuando los pagos del servicio de la deuda pública, la cual había alcanzado un nivel de casi el 130% del PIB. Con el respaldo de asesores jurídicos y financieros contratados por los donantes, las autoridades están formulando una estrategia de reestructuración de la deuda y manteniendo un diálogo con los acreedores oficiales y privados. El personal técnico del FMI está ayudando a las autoridades a diseñar un programa de ajuste económico para reestablecer la viabilidad en el mediano plazo y la sostenibilidad de la deuda.

En 2003, la economía de la *República Dominicana* sufrió una crisis desencadenada, entre otros factores, por los problemas del sector bancario. La moneda se depreció acusadamente, de 20 pesos a casi 55 pesos por dólar de EE.UU., el PIB se redujo 2% durante 2003, en tanto que la inflación subió a un 29% en 2004. En 2004, después de frustrarse el acuerdo de derecho de giro aprobado por el FMI en 2003 debido a deficiencias en la ejecución de las políticas, la República Dominicana aplicó un vigoroso programa de ajuste respaldado por un nuevo acuerdo de derecho de giro aprobado en enero de 2005. Parte de la estrategia de las autoridades para corregir los desequilibrios macroeconómicos y resolver el problema de liquidez del país se apoya en la reestructuración de la deuda. Tras un período de negociaciones con los acreedores, la oferta formulada en abril de 2005 para convertir los bonos externos fue bien recibida, y se logró una tasa de participación de casi el 94%. Las autoridades han indicado que seguirán pagando el servicio de la deuda a los acreedores que no participan en el proceso. Asimismo, han celebrado negociaciones para reprogramar la deuda frente a los bancos comerciales y proveedores externos. Los acreedores del Club de París otorgaron alivio de la deuda en 2004 y es posible que vuelvan a hacerlo en 2005.

cuencia, el uso de estas cláusulas en los bonos soberanos internacionales emitidos de conformidad con las leyes de Nueva York ha pasado a ser la norma en los mercados. Además, esta práctica no ha tenido un efecto observable sobre las cotizaciones: la inclusión de las cláusulas de acción colectiva no parece haber traído consigo una prima. Las emisiones soberanas que incluían cláusulas de acción colectiva representaron más de 90% del valor total de los bonos emitidos entre marzo de 2004 y abril de 2005. La proporción entre las emisiones que incluían estas cláusulas y el valor total de las emisiones de bonos soberanos en circulación emitidos por países de mercados emergentes aumentó a 48% al 30 de abril de 2005, frente al 39% al principio de 2004.

### *Principios sobre la estabilidad de los flujos de capital y la reestructuración equitativa de la deuda*

En noviembre de 2004, el Instituto de Finanzas Internacionales (IFF) divulgó un borrador de estos principios para

establecer un marco voluntario, flexible y basado en criterios de mercado, que resumirá las normas de conducta y las responsabilidades de los deudores soberanos y sus acreedores privados<sup>4</sup>. Este borrador —cuyo origen se remonta a propuestas anteriores para establecer un código de conducta— es el resultado de consultas de gran alcance celebradas a partir de principios de 2003 por varios países de mercados emergentes y grupos privados, entre ellos el IFF. El borrador de los principios se basa en cuatro pilares: 1) la transparencia y la puntualidad del flujo de información; 2) el estrecho diálogo y la cooperación entre deudores y acreedores para evitar la reestructuración; 3) la buena fe durante la reestructuración de la deuda, y 4) el trato justo para todas las partes.

<sup>4</sup>La última versión de estos principios puede consultarse (en inglés) en [www.iif.com/data/public/Principles.pdf](http://www.iif.com/data/public/Principles.pdf).

Aunque el borrador de los principios ha sido respaldado por una serie de emisores de mercados emergentes y asociaciones de acreedores privados, la opinión de los mercados es ambigua. Si bien el FMI ha respaldado la redacción de estos principios, la institución ha dejado su especificación a los deudores soberanos y a sus acreedores, ya que la eficacia de reglas de carácter voluntario depende fundamentalmente de cuán aceptables les resulten a las partes afectadas.

Pese a que estos principios pueden aplicarse de manera compatible con la política de concesión de préstamos a países con atrasos, en la práctica hay diferencias. Por ejemplo, en el borrador se recomienda la reanudación parcial de los pagos de servicio de la deuda, en la medida de lo factible, como señal de buena fe para facilitar la reestructuración. Sin embargo, estos pagos no se incluyen en el criterio de buena fe que aplica el FMI en el marco de la política de concesión de préstamos a países con atrasos. Pese a estas diferencias, los principios enunciados en el borrador se ajustan en general a las políticas del FMI. Aunque no se sabe a ciencia cierta de qué forma irá evolucionando en el futuro el proceso para forjar un mayor consenso entre los emisores y la comunidad de inversionistas, todo esfuerzo por integrar estos principios en las políticas que adopten los deudores y acreedores será positivo.

### El enfoque de Evian

En el ejercicio 2005 siguió evolucionando el enfoque de Evian. Este enfoque, de carácter flexible, fue adoptado por el Club de París en octubre de 2003 tras el acuerdo alcanzado en la cumbre que el G-8 celebró en Evian, Francia, en junio de 2003, para atenuar las inquietudes con respecto a la sostenibilidad de la deuda de países que no participan en la Iniciativa para los PPME. Al adoptar el enfoque de Evian, los acreedores del Club de París consintieron en colaborar para definir una modalidad de gran alcance para hacer frente al problema de los países que no participan en la Iniciativa para los PPME y cuya deuda es insostenible según el Club de París, que están comprometidos a adoptar políticas para no recurrir al Club de París en el marco de sus programas respaldados por el FMI y que procurarán recibir un tratamiento comparable de otros acreedores externos, incluidos los acreedores del sector privado. En su decisión sobre la magnitud apropiada del alivio de la deuda, el Club de París tendrá en cuenta el análisis de sostenibilidad de la deuda realizado por el FMI.

Entre abril y julio de 2004, el Club de París reprogramó los flujos de la deuda de Gabón, Georgia y la República Dominicana en el marco del enfoque de Evian. En noviembre 2004, los acreedores del Club de París llegaron a

un acuerdo con Iraq sobre una reestructuración de gran alcance de la deuda externa pública de ese país. Por último, en marzo de 2005, la República Kirguisa llegó a un acuerdo general con el Club de París para solucionar el problema de su deuda.

Paralelamente, en enero de 2005, los acreedores del Club de París decidieron ofrecer una prórroga temporal de los pagos de reembolso de la deuda a los países afectados por el terremoto y el tsunami de diciembre de 2004. Los acreedores recalcaron que esperan que los recursos liberados por esta medida beneficien directamente a las poblaciones afectadas por el tsunami. En vista de estas circunstancias extraordinarias, esta prórroga no estará sujeta a los principios tradicionales del Club de París. Concretamente, no se exige a los deudores aplicar un programa en el marco de un acuerdo con el FMI, ni tampoco se espera que otros acreedores otorguen un tratamiento comparable.

### Labor futura

Los préstamos del FMI siguen siendo un aporte esencial para restablecer la viabilidad externa y la estabilidad económica y, por ende, para el crecimiento sostenible de los países miembros. Para muchos países, la misión tradicional de la institución de suministrar fondos que faciliten el ajuste de los desequilibrios temporales en cuenta corriente sigue siendo crucial. En otros casos, la principal tarea del FMI consiste en ayudar a prevenir o mitigar las crisis de la cuenta de capital y el contagio. Para alcanzar el éxito de los programas respaldados por el FMI sigue siendo esencial que cada país se identifique plenamente con su programa y que este cuente con respaldo institucional, pero, por su parte, el FMI debe respaldar, exclusivamente, programas que encaminen a los países hacia la viabilidad externa.

En el debate que celebraron en marzo de 2005 sobre la estrategia a mediano plazo del FMI, los directores manifestaron su interés en que se siga estudiando de qué forma los mecanismos actuales del FMI podrían satisfacer las necesidades de los países miembros, y en qué medida es necesario crear nuevos instrumentos o modificar los servicios financieros vigentes. Muchos directores estimaron que debe avanzarse más para llegar a entendimientos más claros sobre las circunstancias y la magnitud apropiadas de la concesión de crédito de la institución, y varios directores subrayaron la importancia de especificar estrategias para que los países puedan finalmente prescindir del respaldo financiero del FMI. Asimismo, intercambiaron puntos de vista sobre instrumentos que podrían satisfacer las necesidades de los países interesados en demostrar que están aplicando políticas acertadas, o que

ofreecerían una cierta protección frente a crisis futuras. En lo que respecta al papel que le corresponde al FMI para ayudar a resolver las crisis de la cuenta de capital, los directores reconocieron la importancia de los mecanismos basados en el mercado, y varios expresaron su interés por dar

mayor claridad y coherencia a la labor del FMI relativa a la reestructuración de la deuda soberana y la evaluación de los instrumentos disponibles para este propósito. Concretamente, algunos directores solicitaron un pronto examen de la política de concesión de préstamos a países con atrasos.



# La función del FMI en los países de bajo ingreso

CAPÍTULO | 4

**e**l objetivo primordial del FMI en el caso de los países de bajo ingreso es ayudar a sus miembros a promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento y, de este modo, a reducir la pobreza de manera profunda y duradera. El FMI procura alcanzar este objetivo colaborando estrechamente con otros socios en el desarrollo, particularmente el Banco Mundial. Para realizar esa tarea, la institución se centra en las áreas básicas de su competencia y responsabilidad, es decir, en ayudar a los países a lograr una situación macroeconómica estable, a través del asesoramiento en materia de políticas a los países respaldado mediante asistencia técnica y financiera.

En 1999, el FMI y el Banco Mundial empezaron a aplicar un enfoque basado en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados (PPME) (la Iniciativa PPME original se puso en marcha en 1996). En ese mismo año, el FMI creó el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) con el objetivo de dar al crecimiento y la reducción de la pobreza un papel preponderante en sus operaciones de préstamo a los países más pobres. Estas iniciativas hacen hincapié en la identificación de los países con los programas, incluso por medio de la participación generalizada de la sociedad civil. Posteriormente, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada en Monterrey, México, en 2002, la comunidad internacional adoptó oficialmente una declaración de propósitos denominada “Consenso de Monterrey”. La conferencia constituyó un foro que permitió a los países industriales y en desarrollo examinar las metas de desarrollo convenidas entre los distintos países, entre ellas la reducción a la mitad para 2015 del porcentaje de personas que viven en la pobreza absoluta. El Consenso de Monterrey establece que, para alcanzar estas metas, los países de bajo ingreso deben poner en práctica medidas de política sólidas, reforzar las instituciones y mejorar la gestión de gobierno, en tanto que la comunidad internacional debe ofrecer un apoyo enérgico, brindando mayores oportunidades para el comercio y aumentando los flujos de ayuda a los países que apliquen políticas y reformas acertadas.

En el ejercicio 2005, el FMI siguió llevando a la práctica una serie de iniciativas que le permitirán reforzar su capacidad para atender las necesidades de los países de bajo ingreso, ciñéndose a lo que dispone su mandato, con la colaboración de otros prestamistas y donantes. Entre las iniciativas más importantes cabe señalar las siguientes:

- Mejora del diseño de los programas respaldados en el marco del SCLP y el DELP.

- Refuerzo de otros instrumentos de apoyo a los países de bajo ingreso, entre ellos la subvención de la asistencia de emergencia para catástrofes naturales (véase el capítulo 5), el Mecanismo de Integración Comercial (MIC) (véase el capítulo 3) y la posibilidad de establecer un nuevo mecanismo dentro de la Cuenta Fiduciaria del SCLP para ayudar a los países que sufran shocks.
- Mayores esfuerzos en el marco de la Iniciativa reforzada PPME para ayudar a los países de bajo ingreso a obtener alivio de la deuda y mantener su sostenibilidad.
- Movilización del apoyo internacional para los países de bajo ingreso en 2005, año que representa un hito importante en el camino hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Una prioridad a corto plazo para el FMI será definir más claramente su función de apoyo a los países de bajo ingreso consolidando, en un solo marco de trabajo, sus funciones relacionadas con el diseño de los programas, el envío de señales, su participación en el DELP y el alivio de la deuda. Este trabajo se basará en las recomendaciones del Directorio al término de sus deliberaciones de agosto de 2004 respecto de la función del FMI en los países de bajo ingreso, en las cuales se subrayó que estos países deben asumir el liderazgo en sus planes de reforma y que el FMI debe centrarse en apoyar las reformas de política macroeconómica necesarias para impulsar el crecimiento y reducir la pobreza a mediano plazo, brindando asesoramiento en materia de medidas de políticas y asistencia técnica y financiera.

### Examen de la función del FMI y sus operaciones en los países de bajo ingreso

En 2004 se creó un comité de altos funcionarios especializado en el trabajo del FMI con los países de bajo ingreso, bajo la dirección de la Primera Subdirectora Gerente Anne O. Krueger. Una de sus primeras tareas fue elaborar una declaración provisional sucinta acerca de la función del FMI en dichos países, basándose en documentos anteriores del Directorio Ejecutivo y un estudio reciente de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI sobre los DELP y el SCLP (véase el recuadro 4.1). En agosto de 2004, el Directorio Ejecutivo analizó este documento, junto con otros temas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>El debate del Directorio se resume (en inglés) en la nota de información al público No. 04/110, [www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04110.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04110.htm); el documento de antecedentes puede consultarse (en inglés) en [www.imf.org/external/np/pdr/lic/2004/eng/081304.htm](http://www.imf.org/external/np/pdr/lic/2004/eng/081304.htm).

En su debate, los directores recibieron de buen grado la creación del comité y estuvieron de acuerdo en que una declaración en que se estipule el marco para la participación del FMI en los países de bajo ingreso será de gran utilidad para aclarar sus objetivos y responsabilidades y ayudará a orientar el trabajo que le compete al FMI en estos países. Al mismo tiempo, reconocieron que el documento no se refiere a la totalidad de las políticas del FMI con respecto a los países de bajo ingreso y que se trata de un proyecto en marcha que incluye componentes interrelacionados de políticas del FMI cuyo debate está en sus primeras etapas y respecto al cual aún no existe consenso. Por consiguiente, habrá que reexaminar el marco propuesto una vez que se haya debatido cada uno de estos temas.

La mayor parte de los directores convino en que a los países de bajo ingreso les cabe la responsabilidad de poner en marcha las políticas e instituciones necesarias para su desarrollo, en tanto que el apoyo del FMI debe centrarse en ayudar a sus miembros a conseguir y mantener la estabilidad macroeconómica y financiera para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza de manera duradera. Coincidieron en que el FMI debe seguir apoyando los esfuerzos de los países de bajo ingreso a través del asesoramiento de política económica, el fortalecimiento de las capacidades y la asistencia financiera, incluido el alivio de la deuda. Asimismo, hicieron hincapié en las alianzas internacionales, que resultan esenciales para que dichos países obtengan avances significativos en la consecución de los

#### Recuadro 4.1 La OEI evalúa el apoyo del FMI a los países de bajo ingreso

En julio de 2004, la Oficina de Evaluación Independiente del FMI publicó un informe<sup>1</sup> sobre la función del FMI en el proceso de elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), en que se analiza en qué grado los programas respaldados a través del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) están ayudando a cumplir los objetivos de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Según el informe de la OEI, si bien el enfoque de la estrategia de reducción de la pobreza (ERP) ha generado algunos cambios importantes, su implementación no ha estado a la altura de su potencial. En particular, el informe destaca la necesidad de que los incentivos promuevan la mejora de los procesos básicos de formulación de políticas y las instituciones que intervienen en ellos más que la elaboración de documentos.

En su debate sobre la evaluación de julio de 2004, el Directorio Ejecutivo convino en que el enfoque de la ERP ha producido beneficios pero es posible mejorar mucho su aplicación práctica. Comentó que dicho enfoque sigue siendo considerado como una iniciativa de origen externo; en general los grupos nacionales interesados han participado poco en la elaboración de la estrategia, especialmente en la formulación del marco macroeconómico

en que se fundamenta el DELP y en muchos casos no se han planteado estrategias de operación viables para los DELP. No obstante, el Directorio advirtió que no se deben sacar conclusiones prematuras con respecto al posible éxito del enfoque del DELP basándose en las lecciones de apenas cinco años de aplicación.

En el caso de los programas respaldados por el SCLP, el informe de la OEI concluye que dichos programas están cada vez más alineados con un DELP de autoría nacional, aunque el alineamiento aún no es total. Las características de estos programas han mejorado en varios sentidos. Por ejemplo, las metas fiscales se han flexibilizado para dar cabida a aumentos del gasto en programas focalizados hacia los sectores pobres y no hay indicios de que exista un sesgo desinflacionario excesivo. Sin embargo, quedan importantes escollos por superar. Los directores señalaron, en particular, la necesidad de que los programas respaldados por el FMI se basen en un análisis profundo de las vinculaciones entre los factores microeconómicos y macroeconómicos que, como resaltó la OEI, son cruciales para comprender las fuentes del crecimiento. Los directores también consideraron que en el diseño de los programas se debe tratar de incorporar mejor los resultados del análisis del efecto en la pobreza y la situación social.

El informe formula algunas recomendaciones constructivas que se seguirán teniendo en cuenta en los programas del FMI encaminados a reforzar el enfoque de la ERP, aclarar la función de la institución en dicho enfoque y acrecentar la asistencia y el asesoramiento

que brinda el FMI a los países de bajo ingreso. Entre las recomendaciones figuran las siguientes:

- Introducir mayor flexibilidad en la implementación del enfoque de la ERP.
- Reorientar la importancia que se le atribuye en la iniciativa a la elaboración de documentos y centrarse más en el establecimiento, por parte de los países, de procesos sólidos de formulación y ejecución de políticas.
- Aclarar los objetivos de la evaluación conjunta del DELP por los funcionarios del FMI y el Banco Mundial y redefinir el instrumento según convenga.
- Clarificar el significado del enfoque de la ERP para las operaciones propias del FMI y fortalecer la implementación de la función acordada.
- Reforzar la priorización de las tareas que debe realizar el FMI y su rendición de cuentas en el marco asociativo general, tomando como base las prioridades que surjan del proceso de la ERP y verificando que los recursos sean consecuentes con los compromisos.
- Fomentar un refuerzo del marco para determinar la disponibilidad agregada de recursos externos como parte del enfoque de la ERP.

En su evaluación conjunta con el Banco Mundial de la implementación del enfoque de la ERP y en su programa de trabajo para 2004-05, el FMI ha dado respuesta a muchas de estas recomendaciones.

<sup>1</sup>El informe de la OEI sobre la evaluación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza puede consultarse (en inglés) en [www.imf.org/external/np/ieo/2004/prsprgrf/eng/index.htm](http://www.imf.org/external/np/ieo/2004/prsprgrf/eng/index.htm).

ODM durante el próximo decenio. Los directores subrayaron la necesidad de que el FMI coopere estrechamente con otras instituciones multilaterales, especialmente el Banco Mundial, y con los donantes bilaterales en el marco del Consenso de Monterrey, así como con los países de bajo ingreso a través del proceso de la estrategia de reducción de la pobreza (ERP).

### Refuerzo de los instrumentos de apoyo a los países de bajo ingreso

#### DELDP: Avances en la implementación

En los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza se presentan las políticas y los programas macroeconómicos, estructurales y sociales de los países de bajo ingreso encaminados a fomentar el crecimiento general y reducir la pobreza en los dos a cinco años siguientes. Los DELDP conforman el vínculo esencial entre las medidas del sector público nacional, el apoyo de los donantes y los resultados en materia de desarrollo. El Consenso de Monterrey subraya la importancia de la autoría nacional en las estrategias de reducción de la pobreza a fin de avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los DELDP constituyen una base para los préstamos con carácter concesionario del FMI y el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME y también se están utilizando para ayudar a los países a desarrollar sus sistemas estadísticos, que son cruciales para formular la política económica y evaluar su aplicación (recuadro 4.2).

Según los principios básicos del enfoque de la ERP, las estrategias de reducción de la pobreza deben 1) ser de inspiración nacional, con una amplia participación de la sociedad civil en la adopción y el seguimiento de la estrategia de reducción de la pobreza; 2) estar orientadas hacia el logro de resultados, especialmente resultados en beneficio de los sectores pobres; 3) abordar en su totalidad las múltiples dimensiones de la pobreza; 4) procurar crear alianzas que mejoren la coordinación entre todos los socios en el desarrollo, y 5) basarse en una visión a largo plazo de los desafíos que plantea el compromiso de reducir la pobreza y de la necesidad de este compromiso.

#### Recuadro 4.2 Uso de los DELDP para mejorar los datos estadísticos en los países de bajo ingreso

Un requisito importante para la formulación y el seguimiento de la política económica es disponer de estadísticas oportunas y de alta calidad. Específicamente, en los países habilitados para el SCLP y en otros países de bajo ingreso, la compilación de esas estadísticas plantea retos especiales. Las deficiencias de los datos y la escasa divulgación de la información también impiden que las partes interesadas participen plenamente en la formulación de la política. El Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) del FMI (véase el capítulo 2) constituye un marco para desarrollar los sistemas estadísticos nacionales que comprende los datos económicos y sociodemográficos, incluidos los indicadores del avance en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El SGDD fomenta el uso de métodos estadísticos correctos, el profesionalismo en la compilación de los datos y la observación de prácticas eficaces de divulgación.

La inclusión de los programas de desarrollo estadístico en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELDP) permite a los países atender sus necesidades estadísticas en forma más amplia. El proceso de los DELDP y el SGDD se basan en premisas semejantes: autoría nacional, estrategia a mediano plazo y el acento en el seguimiento y la evaluación. El desarrollo de las capacidades para producir buenas estadísticas

suele requerir reformas jurídicas e institucionales de gran alcance, formulación de prácticas de compilación de datos basadas en normas internacionales y una divulgación de datos ajustada a las prácticas óptimas de transparencia. El SGDD ofrece un enfoque sistemático para abordar estas cuestiones y facilita la coordinación entre los organismos productores de estadísticas, la interacción entre los productores y usuarios de los datos y la colaboración con potenciales donantes y de estos entre sí.

En el proceso del DELDP, el desarrollo del sistema estadístico debe abordarse como parte de las cuestiones relativas a la gestión de gobierno, junto con la evaluación y el seguimiento general de la puesta en práctica de la ERP. El DELDP correspondiente a Sierra Leona, por ejemplo, incluye una sección sobre el “poder que otorgan las estadísticas” en el capítulo correspondiente al buen gobierno, la paz y la seguridad, que constituyen el primero de los cuatro pilares de la estrategia de reducción de la pobreza del país. La mejora de las estadísticas de Sierra Leona valiéndose del SGDD complementa su estrategia global de reducción de la pobreza y la consecución de los ODM. Este enfoque reviste especial importancia dado que la capacidad del país para producir, administrar y analizar las estadísticas ha sufrido graves daños en el último decenio a raíz del deterioro económico y la guerra civil.

Los Directorios Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial han solicitado al personal técnico de sus respectivas instituciones que prepare informes anuales sobre el avance en la implementación del enfoque de la ERP. El informe de 2004, que vieron los directorios en septiembre, fue el más reciente de esta serie<sup>2</sup>.

Los directores del FMI subrayaron la importancia de que los países asuman el liderazgo del enfoque del DELDP y de que se identifiquen con él para poder llevarlo a buen fin. Si bien varios países han logrado considerables avances en la

<sup>2</sup>El debate del Directorio del FMI se resume (en inglés) en la nota de información al público No. 04/113, [www.imf.org/external/np/sec/pn/pn04113.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/pn04113.htm); “Poverty Reduction Strategy Papers — Progress in Implementation” está disponible (en inglés) en [www.imf.org/external/np/prspgen/2004/092004.htm](http://www.imf.org/external/np/prspgen/2004/092004.htm).



## Armenia

En el período 1996–2004, Armenia completó dos programas respaldados por el FMI, destinados a apoyar los esfuerzos de las autoridades para generar y mantener la estabilidad macroeconómica y financiera, sustentar el crecimiento económico, reducir la pobreza, promover reformas estructurales y hacer frente a una crisis bancaria que culminó en el cierre de una tercera parte del sistema bancario.

En 2001–04, el crecimiento económico real promedió 12% al año, mientras que la inflación anual fue del 4% en promedio, en el marco del programa más reciente respaldado por el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del FMI. Los indicadores de pobreza y desigualdad se han reducido rápidamente. Las autoridades mejoraron la gestión fiscal al liquidar la totalidad de los atrasos de pagos externos e internos por concepto de gastos. Por otra parte, Armenia redujo sustancialmente la carga de su deuda, a la vez que fue acumulando reservas en divisas. Asimismo, las autoridades instauraron reformas estructurales importantes que transformaron el sector energético y redujeron notablemente los déficit cuasifiscales y, hacia el final del programa, comenzó a recuperarse el sector financiero.

En mayo de 2005, el FMI aprobó el nuevo programa trienal de las autoridades respaldado por el SCLP, el cual se propone continuar los logros alcanzados con los programas anteriores y se centra en la reforma de la gestión fiscal y aduanera y en la mejora del sector financiero, aspectos clave para alcanzar la estabilidad macroeconómica y financiera.

El FMI también ha brindado una considerable asistencia técnica a los sectores financiero y fiscal de Armenia, lo que ha permitido al país fortalecer la gestión del sector público y definir los principales objetivos de reforma del nuevo programa.

### Actividades de Armenia y el FMI en el ejercicio 2005

Mayo de 2004	Concluye la quinta revisión de los resultados económicos de Armenia en el marco del programa respaldado por el SCLP.
Diciembre de 2004	Concluye la consulta del Artículo IV y la evaluación ex post de los resultados económicos de Armenia en el marco de los programas respaldados por el FMI. Concluye la sexta revisión de los resultados económicos de Armenia en el marco del programa respaldado por el SCLP.
Abril de 2005	El personal técnico del FMI y el Banco Mundial prepara una nota consultiva relativa al informe de situación de las autoridades sobre el documento de estrategia de lucha contra la pobreza.
Mayo de 2005	El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un nuevo acuerdo trienal en el marco del SCLP a favor de Armenia.

adaptación de los ODM a sus propias metas, hace falta una relación más estrecha entre el proceso de la ERP y su inclusión en los procesos e instituciones de toma de decisiones de cada país, sobre todo en el marco de gasto a mediano plazo y el presupuesto anual. Los directores destacaron la necesidad de que los países ordenen según su urgencia los distintos objetivos y metas de sus estrategias de reducción de la pobreza. Ello sería crucial para incluir plenamente los programas y políticas del DELP en los presupuestos anuales, con lo cual se incrementan las probabilidades de que se pongan en práctica.

En el plano operativo, los directores respaldaron en general las sugerencias del cuerpo técnico de ambas instituciones de redefinir los objetivos y la audiencia de las evaluaciones conjuntas del Banco Mundial y el FMI y convinieron en que el objetivo primordial de las mismas debe ser proporcionar información detallada a las autoridades nacionales con respecto a las ventajas y desventajas de sus estrategias de reducción de la pobreza, incluidos los aspectos que requieran más atención. La eliminación del requisito de que las evaluaciones conjuntas incluyan la declaración estándar de que el DELP constituye una base adecuada para recibir

asistencia de carácter concesionario podría ayudar a reducir la idea de que son un “sello de aprobación de Washington”. Por consiguiente, los directores apoyaron la propuesta del cuerpo técnico de eliminar el requisito de que los Directores Ejecutivos den su apoyo explícito al DELP para que se puedan aprobar nuevos acuerdos del SCLP, examinar las decisiones en el marco de acuerdos existentes y determinar los pasos a seguir con respecto al punto de decisión y al punto de culminación y a la asistencia provisional al amparo de la Iniciativa PPME. El Directorio enmendó los respectivos Instrumentos del Fondo Fiduciario SCLP-PPME y la Cuenta Fiduciaria del SCLP<sup>3</sup>.

En cuanto a los planes futuros, en 2005 se cumple el quinto aniversario de la creación del enfoque de la ERP. En este

<sup>3</sup>Las decisiones propuestas se adoptaron el 9 de noviembre de 2004, como Decisión No. 13373–(04/105) PRGF y No. 13374–(04/105) PRGF. Véase el documento titulado “Poverty Reduction Strategy Papers — Proposed Amendments to the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Trust and the PRGF-HIPC Trust Instruments”, 4 de noviembre de 2004, [www.imf.org/external/np/prsp/2004/110404.htm](http://www.imf.org/external/np/prsp/2004/110404.htm).

contexto, se llevará a cabo un examen más completo de los avances, desafíos y buenas prácticas en relación con cuestiones importantes señaladas por las partes interesadas, por las evaluaciones previas de los funcionarios y por las evaluaciones de la OEI en preparación de las Reuniones Anuales de 2005. En el examen se procurará aprender de la experiencia de los países en la elaboración e implementación de estrategias de reducción de la pobreza y de los donantes en su apoyo a estos esfuerzos. El examen se centrará en cinco temas: 1) afianzar la orientación a mediano plazo de la ERP; 2) usar la ERP como marco para la rendición de cuentas mutua entre los países receptores y los donantes; 3) ampliar y profundizar una participación verdadera; 4) mejorar los vínculos entre la ERP, los documentos de planificación, los marcos de gasto a mediano plazo y los presupuestos, y 5) adaptar el enfoque para su aplicación a los Estados frágiles y afectados por conflictos. Además, se lleva a cabo un examen de la función del FMI en el proceso de la ERP.

### Acceso al respaldo financiero

Como parte de la implementación de la decisión del Directorio de adoptar normas sobre acceso decreciente a los recursos del SCLP en los casos de acuerdos sucesivos, se han concluido las instrucciones operativas para los funcionarios. Estas instrucciones aclaran también la política sobre el uso combinado de los recursos del SCLP y los de la Cuenta de Recursos Generales, así como el aumento del monto de los acuerdos en el marco del SCLP para hacer frente a shocks<sup>4</sup>. Más concretamente, se está analizando la posibilidad de establecer un mecanismo dentro de la Cuenta Fiduciaria del SCLP para ayudar a los países afectados por shocks (ya sea que esos países estén utilizando o no recursos del SCLP).

### Asistencia de emergencia para catástrofes naturales

En enero de 2005, el Directorio Ejecutivo convino en subvencionar la asistencia de emergencia para catástrofes naturales que se brinde a países habilitados para el SCLP, con sujeción a la disponibilidad de recursos de subvención<sup>5</sup>. Podrán beneficiarse de esta iniciativa los países que hayan recibido previamente asistencia de emergencia para catástrofes naturales aunque no hayan reembolsado en su totalidad dicha asistencia (por ejemplo, Granada y

Malawi), así como los países afectados por el maremoto de diciembre de 2004, sobre todo, las Maldivas y Sri Lanka, cuyas solicitudes de asistencia de emergencia fueron aprobadas en marzo de 2005. Para ayudar a estos dos últimos miembros y a otros afectados por el maremoto, el FMI aceleró una evaluación del impacto macroeconómico de dicha catástrofe natural (véase el capítulo 1). Estos trabajos también facilitaron la reciente decisión de los acreedores del Club de París de ofrecer una moratoria de un año para el servicio de la deuda (véase el capítulo 3). Se estima que las necesidades de subvención de la asistencia para catástrofes naturales podrían ascender a entre \$68 millones y \$98 millones en los próximos cinco años, que tendrían que ser atendidas a través de nuevas contribuciones de otros países miembros del FMI.

### Seguimiento posterior a la conclusión de los programas

El FMI vigila de cerca las circunstancias y políticas de los países que, tras la conclusión de un acuerdo, mantienen un saldo elevado de crédito pendiente de reembolso. En marzo de 2005, el Directorio decidió ampliar el seguimiento posterior a un programa a fin de incluir los recursos en el marco del SCLP. La mayor parte de los directores consideró que esta ampliación del seguimiento facilitaría la comparación del trato que reciben los países miembros y ayudaría a salvaguardar los recursos escasos asignados al SCLP. En particular, cuando un país tenga pendientes de pago préstamos en el marco del SCLP o préstamos del SCLP combinados con crédito de la Cuenta de Recursos Generales por una proporción superior al 100% de su cuota, se presumirá que el país está sujeto a seguimiento posterior. La decisión propuesta crea un marco consolidado para este tipo de seguimiento ya que se amplía la presunción de seguimiento a todos los casos en que el crédito pendiente de pago por el uso de recursos de la Cuenta de Recursos Generales o del SCLP (individualmente o en forma combinada) supere el 100% de la cuota y el país no tenga un programa respaldado mediante un acuerdo del FMI o no esté aplicando un programa supervisado por el personal de la institución en el que se presenten informes al Directorio.

### Apoyo a las políticas y envío de señales

En el ejercicio 2006, el Directorio examinará la forma en que podrían adaptarse los instrumentos del FMI para apoyar la aplicación de políticas sólidas en países de bajo ingreso, sobre todo en los casos en que dichos países no tienen necesidad de utilizar recursos del FMI, o no desean hacerlo. La labor realizada en el ejercicio 2005 para establecer los fundamentos de este examen se basó en extensas consultas con donantes y países de bajo ingreso en torno a su necesidad de recibir señales; asimismo, se estudió la

<sup>4</sup>El documento "Operational Guidance Note on Access under the Poverty Reduction and Growth Facility" se encuentra en [www.imf.org/external/np/prgf/2004/110904.htm](http://www.imf.org/external/np/prgf/2004/110904.htm).

<sup>5</sup>El debate del Directorio se resume (en inglés) en la nota de información al público No. 05/8, [www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0508.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0508.htm).

**Recuadro 4.3** **Cómo funciona la Iniciativa PPME**

Para poder recibir asistencia en el marco de la Iniciativa PPME, un país debe aplicar políticas económicas sólidas respaldadas por el FMI y el Banco Mundial. Existen tres fases. En la primera fase, que lleva al punto de decisión, el país debe establecer una trayectoria de buenos resultados económicos (normalmente, en un período de tres años) y elaborar un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) o un DELP provisional. Sus esfuerzos se complementan con la ayuda concesionaria de los donantes e instituciones pertinentes y el alivio tradicional de la deuda que otorgan los acreedores bilaterales (incluido el Club de París).

En esta fase se analiza detalladamente la situación de endeudamiento externo del país. Si el valor presente neto (VPN) de su deuda externa, una vez considerada la totalidad del alivio tradicional de la deuda, supera el 150% del valor de la exportación (o, en el caso de una pequeña economía abierta, el 250% de los ingresos fiscales), el país puede recibir asistencia en el marco de la Iniciativa PPME. En el punto de decisión (la segunda fase), el FMI y el Banco Mundial deciden oficialmente si el país reúne los requisitos pertinentes y la comunidad internacional se compromete a reducir la deuda del país a un nivel sostenible.

Una vez que alcanza el punto de decisión, el país debe mantener un buen historial con el respaldo de la comunidad internacional, aplicando satisfactoriamente reformas estructurales, conservando la estabilidad macroeconómica y adoptando e implementando una estrategia de reducción de la pobreza. Los acreedores bilaterales del Club de París reprograman los vencimientos, con una rebaja de hasta el 90% del VPN, y se prevé que otros acreedores bilaterales y comerciales hagan otro tanto. El FMI, el Banco Mundial y algunos acreedores multilaterales ofrecen un alivio provisional entre el punto de decisión y el punto de culminación.

Los países alcanzan el punto de culminación (la tercera fase) cuando cumplen los objetivos fijados en el punto de decisión. Entonces pueden recibir el resto del alivio de la deuda comprometido. Ello significa que los acreedores deberán reducir sus acreencias frente al país, medidas en VPN, al nivel sostenible convenido.

necesidad de llenar vacíos de información y la forma de hacerlo, ya sea en el marco de un acuerdo del FMI o sin él (véase el capítulo 2).

**Alivio y sostenibilidad de la deuda**

El FMI sigue colaborando con otros acreedores oficiales con miras a apoyar los programas de los países de bajo ingreso encaminados a lograr y mantener la firme sostenibilidad de la deuda. El FMI, a través del alivio en el marco de la Iniciativa reforzada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (recuadro 4.3) y la mejora de los instrumentos empleados para analizar y administrar la deuda, está desempeñando una función importante de apoyo a los programas de los países de bajo ingreso encaminados a lograr y evaluar de manera continua la sosteni-

bilidad de la deuda, incluso en los casos en que se requiere financiamiento para alcanzar los ODM<sup>6</sup>.

En el ejercicio 2005, otros cinco países miembros —Ghana, Honduras, Madagascar, Rwanda y Zambia— alcanzaron el punto de culminación en virtud de la Iniciativa reforzada para los PPME. Al 30 de abril de 2005, un total de 18 países había alcanzado esta etapa; este número equivale a dos tercios de los 27 países que han alcanzado el punto de decisión.

Los desembolsos del FMI para el alivio de la deuda en el punto de culminación, sumados al alivio provisional ya desembolsado, ascendieron a un poco más del 70% del monto total comprometido por el FMI para la Iniciativa reforzada para los PPME. Al 30 de abril de 2005, el total de la asistencia desembolsada por el FMI en el marco de la Iniciativa para los PPME ascendía a DEG 1.500 millones (véase el capítulo 5).

Para muchos de los nueve países que se encuentran en el período intermedio entre el punto de decisión y el punto de culminación no ha sido fácil mantener la estabilidad macroeconómica. El FMI está suministrando alivio provisional a tres países (Chad, República Democrática del Congo y Sierra Leona) cuyos programas macroeconómicos están respaldados mediante un acuerdo en el marco del SCLP. En otros dos países (Malawi y Santo Tomé y Príncipe) se están preparando ajustes macroeconómicos y programas de reforma que puedan ser respaldados a través del SCLP. Para restablecer la estabilidad macroeconómica en los cuatro países restantes durante el período intermedio (Camerún, Gambia, Guinea y Guinea-Bissau) se necesitarán reformas estructurales y sólidos programas encaminados a superar los obstáculos en la gestión de los recursos públicos.

De los restantes países que aún no han alcanzado el punto de decisión, dos (Burundi y República del Congo) están logrando importantes avances, en tanto que otros aún confrontan importantes desafíos. Muchos han sufrido conflictos, y varios registran considerables atrasos frente a diversos acreedores. Los directores instaron al personal técnico a seguir trabajando con las autoridades de estos países, en lo posible, para superar estos obstáculos. En este contexto, los directores subrayaron la urgente necesidad de movilizar recursos financieros que permitan al FMI suministrar asistencia en virtud de la Iniciativa PPME a Liberia, Somalia y Sudán una vez que estos países reúnan las condiciones exigidas.

En septiembre de 2004, los Directorios del FMI y el Banco Mundial prorrogaron la *cláusula de caducidad automática* de la Iniciativa PPME por dos años, hasta el final de 2006, a fin de brindar a los demás países habilitados la oportunidad de establecer un historial que les permita ser considerados para

<sup>6</sup>“Enhanced HIPC Initiative—Status of Implementation”, [www.imf.org/external/NP/hipc/2004/082004.htm](http://www.imf.org/external/NP/hipc/2004/082004.htm) y nota de información al público No. 04/111, [www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04111.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04111.htm).

recibir el alivio en el marco de esta iniciativa. La prórroga será aplicable únicamente a los países habilitados para recibir apoyo de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial y del SCLP del FMI que aún no se hayan beneficiado del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa PPME y cuya deuda se considere superior a los umbrales fijados en la Iniciativa reforzada para los PPME, después de haber aplicado la totalidad de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda, tomando como base los datos al 31 de diciembre de 2004. Muchos de los países que podrían beneficiarse de la prórroga de dicha cláusula están sumidos en conflictos, y varios, en particular Liberia, Somalia y Sudán, registran atrasos elevados y persistentes frente a diversos acreedores.

### Mayor alivio de la deuda

En respuesta al llamamiento a la comunidad internacional que hizo el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) en las Reuniones Anuales de 2004 para brindar asistencia, incluido un “nuevo alivio de la deuda” que permita a los países de bajo ingreso alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el Directorio examinó, en dos seminarios celebrados en marzo de 2005, los aspectos relacionados con la posibilidad de un mayor alivio para los países de bajo ingreso y los medios que podrían emplearse para financiar este alivio. El Directorio también examinará la propuesta de suministrar alivio adicional de la deuda a los países de bajo ingreso, formulada el 11 de junio de 2005 por los ministros de Hacienda del G-8, que se planteará en las Reuniones Anuales del FMI y el Banco Mundial en septiembre de 2005 (véase el recuadro 5.5).

### Marco de sostenibilidad de la deuda

Para preservar los beneficios potenciales del alivio de la deuda, resulta crucial ayudar a los países para que no se endeuden excesivamente en el futuro. Este es el objetivo del nuevo marco de sostenibilidad de la deuda de los países de bajo ingreso. Los Directorios Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial examinaron dicho marco en febrero y septiembre de 2004<sup>7</sup> y aprobaron sus elementos fundamentales, entre

<sup>7</sup>“Debt Sustainability in Low-Income Countries—Proposal for an Operational Framework and Policy Implications”, [www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/020304.pdf](http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/020304.pdf); nota de información al público No. 04/34, “IMF Discusses Operational Framework for Debt Sustainability in Low-Income Countries”, [www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn0434.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn0434.htm); “Operational Framework for Debt Sustainability in Low-Income Countries—Implications for Fund Program Design”, [www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/091304.htm](http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/091304.htm); “Debt Sustainability in Low-Income Countries—Further Considerations on an Operational Framework and Policy Implications”, [www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/091004.htm](http://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2004/091004.htm) y nota de información al público No. 04/119, “IMF Discusses Operational Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries”, [www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04119.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04119.htm).



## Senegal

En abril de 2003, el Directorio Ejecutivo del FMI aprobó un acuerdo trienal (2003–05) en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) para respaldar la implementación del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). El programa respaldado por el SCLP destaca la importancia de mejorar la recaudación tributaria, aumentar el gasto de capital y a favor de los pobres, fortalecer la eficiencia y la transparencia de la gestión del gasto público y eliminar los obstáculos al desarrollo del sector privado. Asimismo, Senegal solicitó una evaluación actualizada de la estabilidad y las posibilidades de desarrollo del sector financiero, en el marco del Programa de evaluación del sector financiero (PESF) del FMI y el Banco Mundial.

En 2003–04, el país registró un pujante crecimiento económico, bajo nivel de inflación, y los déficit fiscal y externo y la deuda pública se mantuvieron a niveles sostenibles. Se aplicaron reformas estructurales, aunque con cierta demora, y las autoridades tomaron medidas para corregir las desviaciones fiscales. Senegal llegó al punto de culminación de la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados (PPME) en abril de 2004, lo que allanó el camino para un alivio de la deuda de \$500 millones en valor neto actualizado y una reducción del servicio de la deuda de cerca del 2% del PIB anualmente durante los próximos 10 años.

### Actividades de Senegal y el FMI en el ejercicio 2005

Mayo de 2004	Presentación del informe anual de situación del DELP.
Marzo de 2005	Concluyen la consulta del Artículo IV de 2004 y la segunda revisión del programa respaldado por el SCLP.  Publicación de una nota consultiva del FMI y el Banco Mundial sobre el informe de situación del DELP en Senegal.
Abril de 2005	Publicación del informe sobre la actualización de la evaluación de la estabilidad del sistema financiero.

ellos un análisis prospectivo estándar de los indicadores sobre el saldo y el servicio de la deuda, una evaluación de la sostenibilidad basada en umbrales indicativos de la carga de la deuda dependientes de las medidas de política aplicadas y una estrategia de financiamiento coherente. El marco incide sobre el diseño de los programas del SCLP, ya que implica un uso más sistemático de metas indicativas para el valor presente neto (VPN) de la deuda externa, mayor flexibilidad en la aplicación de límites para la deuda no concesionaria y un uso más sistemático de límites para el déficit fiscal global. (Entre los ejemplos figuran los acuerdos del SCLP a favor de Guyana y la República Kirguisa. En el caso de Guyana se emplean límites para el déficit fiscal global y metas indicativas para el valor presente neto de la deuda externa, en tanto que el programa de la República Kirguisa incluye un tope para el endeudamiento concesionario.)

En abril de 2005, el Directorio sostuvo un nuevo debate sobre el marco de sostenibilidad de la deuda de los países de bajo ingreso<sup>8</sup>. Los directores apoyaron el uso de umbrales indicativos del 100%, 150% y 200% para la razón valor presente neto de la deuda/exportaciones, según la calidad de las políticas e instituciones del país de conformidad con la evaluación oficial del Banco Mundial de las políticas e instituciones nacionales, y umbrales para los otros cuatro indicadores de la deuda y el servicio de la deuda. Los umbrales giran en torno a los umbrales operativos de la Iniciativa PPME. El nuevo marco se aplicará a la mayor brevedad posible a todos los países de bajo ingreso, incluidos los PPME. Se han formulado modalidades específicas de colaboración entre los funcionarios del FMI y el Banco Mundial para la preparación de evaluaciones conjuntas de sostenibilidad de la deuda de cada país, teniendo en cuenta las responsabilidades que competen a cada institución. Los directores solicitaron al personal técnico que prepare un informe sobre las lecciones aprendidas en la implementación del marco al término de 6 a 12 meses.

### Movilización de apoyo internacional

La comunidad internacional reconoció, en el Consenso de Monterrey de 2002, que para obtener un avance decisivo en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se requerirían programas de reforma de inspiración nacional y de amplio alcance, apoyados con un aumento de la ayuda y un suministro más eficaz de la misma. El FMI ofrece a los países de bajo ingreso asesoría sobre la gestión

de la ayuda, un aspecto crucial ante los esfuerzos internacionales por movilizar más ayuda para alcanzar los ODM. La movilización de financiamiento para los ODM y su coordinación han ocupado un lugar destacado en el programa de la comunidad internacional.

El año 2005 representa un hito importante en el camino para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015. El Informe del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, publicado en enero de 2005, marcó el comienzo de un inventario de los avances logrados en el cumplimiento de los ODM y las medidas para acelerar la marcha; las deliberaciones culminarán en la Conferencia Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Implementación de la Declaración del Milenio, que se celebrará en septiembre de 2005. Un paso importante en este proceso fue el Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en París en marzo de 2005. Este Foro se centró en los mecanismos para lograr mayor eficacia en la ayuda y mejores resultados en términos de desarrollo que apoyen a los esfuerzos para alcanzar los ODM mediante la armonización de los procedimientos de los donantes para suministrar la ayuda y de los requisitos de declaración de datos y mediante la alineación de los programas de apoyo de los donantes con las prioridades de los países receptores. Si bien el FMI no es donante, apoya los principios y compromisos de la Declaración de París sobre el aumento de la eficacia de la ayuda y promoverá su implementación. En particular, el FMI trabajará con sus socios multilaterales en el desarrollo, dentro de los ámbitos de su mandato, con miras a mejorar la previsibilidad de los flujos de ayuda y lograr mayor coherencia en las políticas de los socios en el desarrollo.

### El Directorio examina la eficacia de la ayuda

En septiembre de 2004, los directores debatieron el tema de la eficacia de la ayuda y los pros y contras de las diversas opciones para movilizar recursos adicionales de apoyo para los ODM, con base en un documento preparado conjuntamente por los funcionarios del FMI y el Banco Mundial<sup>9</sup>. Los directores recalcaron que el aumento de la ayuda no es una panacea y que también se requieren medidas en otros ámbitos: mejoras adicionales en las políticas de los países receptores, mayor acceso al mercado para las exportaciones de los países en desarrollo, mejor gestión e implementación de la ayuda y reducción de las limitaciones que plantea la capacidad de absorción. Los directores consideraron, en general, que un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo era la mejor manera de movilizar recursos adicionales para alcanzar los ODM, y la mayor parte de ellos subrayó que los países donantes deben avanzar más decididamente

<sup>8</sup>“Operational Framework for Debt Sustainability Assessments in Low-Income Countries—Further Considerations”, [www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/032805.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/032805.pdf) y nota de información al público No. 05/59, [www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0559.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0559.htm).

<sup>9</sup>El documento “Aid Effectiveness and Financing Modalities” se puede consultar en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

hacia el cumplimiento de la meta de las Naciones Unidas de dedicar a la ayuda el 0,7% del ingreso nacional bruto. No obstante, las opiniones de los directores fueron muy divergentes con respecto a otros mecanismos de financiamiento que pudiesen complementar la asistencia oficial para el desarrollo, y la mayor parte de ellos solicitó al FMI más estudios sobre estos temas.

Posteriormente, en respuesta a las solicitudes del CMFI y el Comité para el Desarrollo de seguir buscando fuentes innovadoras de financiamiento para el desarrollo, como la Facilidad Financiera Internacional (FFI) y los impuestos mundiales, el cuerpo técnico del FMI y el Banco Mundial elaboró una nota conjunta sobre los progresos en el análisis de estos temas. Al respecto, el FMI debe seguir evaluando los instrumentos tributarios mundiales propuestos, entre ellos los impuestos sobre la aviación, y el Banco Mundial debe analizar los avances en la creación de una FFI para la Inmunización, que constituiría un fondo de apoyo para reforzar los programas de vacunación.

### El informe *Global Monitoring Report*

En abril de 2005 se publicó la segunda edición de *Global Monitoring Report*. Estos informes anuales, preparados conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial, hacen un seguimiento de los avances en el cumplimiento de los ODM y los obstáculos que quedan por superar. Si bien en el primer informe, publicado en junio de 2004, se realizó una evaluación completa del programa de medidas de política para alcanzar los ODM y de los respectivos resultados en términos de desarrollo, el informe de 2005 tiene un enfoque más selectivo sobre áreas clave del programa, pero ofrece una evaluación más a fondo de esas áreas<sup>10</sup> y presta

especial atención a África, la región con el mayor riesgo de no poder cumplir los ODM.

El aporte principal del personal técnico del FMI para el informe de 2005 correspondió al programa de crecimiento, que es un factor esencial para reducir la pobreza y alcanzar los ODM. Las prioridades generales que se destacan son la estabilidad macroeconómica y las instituciones y políticas que promueven el crecimiento del sector privado. Para mejorar la composición del gasto público y mantener la estabilidad macroeconómica es crucial optimizar las políticas y la gestión del gasto, y para revitalizar al sector privado los países deberán eliminar las excesivas limitaciones regulatorias e institucionales. Estos esfuerzos deben apoyarse en los recientes avances en la gobernabilidad, que permiten mejorar la gestión económica. Muchas de las intervenciones fundamentales que se examinan en el informe se refieren a la transparencia. En muchos casos, la liberalización del comercio también es una prioridad crucial para la política interna.

En el informe se concluye que para alcanzar los ODM se requerirán importantes aumentos del volumen de asistencia oficial para el desarrollo que reciben los países más pobres. Si bien el volumen de ayuda ha aumentado desde que concluyó la Conferencia Internacional de la ONU sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, en la cual los donantes se comprometieron a incrementar significativamente la ayuda a los países más pobres, el alivio de la deuda y la cooperación técnica han representado dos tercios del aumento. En vista de las reformas que se están efectuando, muchos países podrían beneficiarse efectivamente si la ayuda se multiplicara por dos en los próximos cinco años.

<sup>10</sup>New IMF-World Bank Report Calls for Urgent Action to Cut Global Poverty and Win Better Development Results for Poor Countries”, comunicado de prensa No. 05/83, 12 de abril de 2005, [www.imf.org/](http://www.imf.org/)

[external/np/sec/pr/2005/pr0583.htm](http://external/np/sec/pr/2005/pr0583.htm). El informe *Global Monitoring Report* se encuentra en [www.imf.org/external/pubs/ft/gmr/2005/eng/pdf/gmr.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/gmr/2005/eng/pdf/gmr.pdf).