

Función del FMI en los países de bajo ingreso



el FMI desempeña un papel crucial en el marco de los esfuerzos de la comunidad internacional por ayudar a los países de bajo ingreso (que representan el 42% de los países miembros del FMI) a acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza. Principalmente, la contribución del FMI consiste en fomentar en estos países la estabilidad macroeconómica y financiera —condición previa para el crecimiento y la reducción de la pobreza—, proporcionando asesoramiento en materia de políticas, préstamos (generalmente en el marco del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza) y asistencia técnica, y en promover un contexto económico mundial favorable. El FMI participa también en programas de alivio de la deuda, en particular, por medio de la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados, creada conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial. Durante el ejercicio 2006 participó además en la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM; véase el recuadro 6.1), contribución aprobada por el Directorio Ejecutivo del FMI en noviembre de 2005.

En el ejercicio 2006, el FMI introdujo dos nuevos instrumentos: el Instrumento de Apoyo a la Política Económica, para los países que no necesitan o no desean recibir financiamiento del FMI pero que, no obstante, quieren que el FMI evalúe y respalde sus políticas; y el Servicio para Shocks, mediante el cual se provee financiamiento concesionario a países de bajo ingreso afectados por conmociones que escapan a su control.

El Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), establecido en 1999 para reemplazar el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), se usa para proporcionar financiamiento concesionario (préstamos con tasas de interés inferiores a las tasas de mercado y vencimientos a largo plazo) a países de bajo ingreso con dificultades de balanza de pagos (el cuadro 5.1 contiene una lista de los servicios de préstamo del FMI). Los países que desean recibir asistencia en el marco del SCLP deben preparar un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) con aportes de sus socios externos en el desarrollo, incluidos el FMI y el Banco Mundial. También deben solicitar aportes de las partes interesadas dentro de sus propios países, por ejemplo, las agrupaciones de la sociedad civil, a fin de asegurar la identificación del país con las políticas económicas, estructurales y sociales descritas en el DELP. Al 30 de abril de 2006, el FMI había destinado DEG 13.000 millones (cerca de \$20.000 millones) a 55 países en el marco del SCLP. Durante el ejercicio 2006, el Directorio Ejecutivo revisó los enfoques para el SCLP y la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

El FMI cuenta con otros instrumentos para suministrar respaldo financiero a sus países miembros de bajo ingreso. Estos instrumentos incluyen la Asistencia de Emergencia a Países en Situación de Posconflicto, la Asistencia de Emergencia para Catástrofes Naturales y el Mecanismo de Integración Comercial, para los países que efectúan ajustes frente a la liberalización del comercio.

La preparación de un DELP también es un requisito para los países que tratan de obtener alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa PPME, puesta en marcha en 1996 para coordinar la labor que la comunidad financiera internacional realiza para reducir a niveles sostenibles la carga de la deuda externa de los países pobres. La Iniciativa fue reforzada en 1999 a fin de proporcionar un alivio de la deuda más rápido, profundo y amplio, y de reducir el valor neto actualizado (VNA) de la deuda pública externa de los países a un nivel máximo equivalente al 150% de las exportaciones, o al 250% de los ingresos públicos en el caso de las pequeñas economías abiertas. La IADM suplementa la asistencia provista en el marco de la Iniciativa PPME. Los países deben usar los recursos liberados mediante el alivio de la deuda para aliviar la pobreza y acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuestos por las Naciones Unidas.

Estos objetivos incluyen los siguientes: erradicar la extrema pobreza y el hambre, alcanzar la educación primaria universal, promover la igualdad de los sexos, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades y asegurar la sostenibilidad del medio ambiente. Si bien se ha venido dando creciente importancia a los ODM, el avance en este terreno ha sido lento e irregular. En la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo, auspiciada por las Naciones Unidas y celebrada en Monterrey, México, en marzo de 2002, la comunidad internacional adoptó el Consenso de Monterrey, una estrategia de dos pilares para mejorar las posibilidades de alcanzar los ODM. El primer pilar consiste en adoptar políticas adecuadas e instituciones más sólidas, y en mejorar la gestión de gobierno en los países de bajo ingreso. El segundo pilar es un respaldo internacional más amplio y eficaz, incluida la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la liberalización del comercio a fin de abrir los mercados a las exportaciones de los países en desarrollo. El FMI y el Banco Mundial efectúan una labor de seguimiento y notificación sobre el avance hacia

Recuadro 6.1 Iniciativas para el alivio de la deuda

La **Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME)**, que fue establecida en 1996, sigue siendo el único sistema acordado a nivel internacional para proveer un alivio cabal de la deuda a los países que reúnen los requisitos para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa PPME. La participación de acreedores y deudores es voluntaria. La Iniciativa fue reforzada en 1999 a fin de agilizar, profundizar y ampliar el suministro de alivio, y para fortalecer los vínculos existentes entre el alivio de la deuda, la reducción de la pobreza y las políticas sociales.

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 (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 de los donantes e instituciones pertinentes y el alivio tradicional de la deuda que otorguen 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, el FMI y el Banco Mundial deciden oficialmente si el país reúne los requisitos necesarios y la comunidad internacional se compromete a reducir la deuda del país a un nivel sostenible.

Una vez que alcanza el punto de decisión (segunda fase), 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 mínima del 90% del VPN y se prevé que otros acreedores bilaterales y comerciales hagan otro tanto. El FMI, el Banco Mundial y algunos acreedores multilaterales podrían ofrecer un alivio provisional entre el punto de decisión y el punto de culminación.

Los países alcanzan el punto de culminación (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. Varios acreedores bilaterales, especialmente del Club de París, se han comprometido a suministrar alivio adicional de la deuda, además del alivio estipulado en el marco de la Iniciativa PPME.

La **Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM)** se puso en marcha en 2005 como un complemento de la Iniciativa PPME,

para ayudar a acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La IADM contempla un alivio de la deuda del 100%, que será suministrado por tres institucionales multilaterales —el FMI, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD)— a los países que llevan a término el proceso PPME. A diferencia de la Iniciativa para los PPME, la IADM no contempla un suministro paralelo de alivio de la deuda por parte de los acreedores bilaterales oficiales o privados, o de instituciones multilaterales distintas del FMI, la AIF y el FAfD. Si bien la IADM es una iniciativa en común de estas tres instituciones financieras internacionales, la decisión de conceder alivio de la deuda es en última instancia responsabilidad propia de cada una, de modo que la cobertura y la implementación quizá sean distintas.

En el FMI, la IADM entró en vigor el 5 de enero de 2006 y, al día siguiente, 19 países (17 PPME y 2 países que no son PPME) recibieron alivio en el marco de esa iniciativa. El FMI suministró alivio de la deuda por un monto equivalente a DEG 2.300 millones en el marco de la IADM y la Iniciativa para los PPME a países habilitados, reduciendo en un 94% su concentración crediticia frente al FMI, en promedio. Camerún fue habilitado para recibir alivio de la deuda por un monto equivalente a DEG 200 millones tras alcanzar el punto de culminación el 28 de abril de 2006. Otros PPME estarán habilitados para obtener alivio de la deuda en el marco de la IADM una vez que hayan alcanzado el punto de culminación.

Comparación entre la Iniciativa para los PPME y la IADM

	Iniciativa para los PPME	IADM
Cobertura de los países	Países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF; países habilitados para recibir alivio en el marco del SCLP con indicadores de deuda superiores a los umbrales fijados para la Iniciativa PPME.	PPME que han alcanzado el punto de culminación (y países que no son PPME con un ingreso per cápita inferior a \$380 en el caso del FMI).
Acreedores participantes	Todos los acreedores, participación voluntaria.	FMI, AIF y FAfD.
Nivel de deuda cubierto	Deuda superior a los umbrales fijados para la Iniciativa PPME.	Todas las obligaciones pendientes a fines de 2004 (FMI y FAfD) y fines de 2003 (AIF), y la deuda pendiente residual al momento de cumplirse los requisitos para el alivio de deuda.
Método de suministro	Variable. El FMI provee alivio provisional de la deuda y suministra el resto como cancelación del saldo de la deuda cuando el país alcanza el punto de culminación.	Todos los acreedores participantes proveen alivio como una operación sobre el saldo de la deuda cuando el país alcanza el punto de culminación o poco después.

la consecución de los ODM, entre otros, mediante el informe anual de seguimiento mundial (*Global Monitoring Report*).

En el capítulo 8 se explica cómo el FMI financia sus operaciones de préstamo y alivio de la deuda en los países de bajo ingreso.

El alivio de la deuda y la sostenibilidad

Durante el ejercicio 2006, el FMI, en colaboración con el Banco Mundial y otros acreedores oficiales, logró nuevos avances en la implementación de la Iniciativa PPME. A fines de abril, 29 PPME —o sea, casi las tres cuartas partes de los 40 países que

podrían desear que se les considerara para el suministro de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa— habían alcanzado el punto de decisión y recibían alivio de la deuda, entre otros, del FMI. Se estima que el valor neto actualizado (VNA) del saldo de la deuda de estos países se reducirá en alrededor de las dos terceras partes una vez que alcancen el punto de culminación, cuando los acreedores provean el monto total del alivio prometido en el punto de decisión. Hasta la fecha, 19 PPME han alcanzado el punto de culminación. Esto representa el 64% de la asistencia asignada por la comunidad internacional en el marco de la Iniciativa para los PPME.

En 2004 los Directorios del FMI y el Banco Mundial decidieron prorrogar la cláusula de caducidad automática de la Iniciativa PPME hasta el 31 de diciembre de 2006 en el caso de los países que cumplieran con los criterios sobre ingresos y endeudamiento a fines de ese año¹. Seguidamente, se determinó que 11 países habían cumplido con dichos criterios, incluidos 4 que anteriormente no reunían los requisitos (Eritrea, Haití, Nepal y la República Kirguisa). Otros 3 países que también reunieron los requisitos indicaron que no deseaban participar en la Iniciativa². Se necesitarán recursos provenientes de donaciones para financiar el alivio de la deuda de los países que podrían llegar a reunir los requisitos en el marco de la cláusula de caducidad automática ampliada, incluidos tres países con atrasos persistentes ante el FMI (Liberia, Somalia y Sudán). Sin embargo, es posible que algunos de los países que podrían estar habilitados para recibir alivio de la deuda mediante la Iniciativa PPME no puedan adoptar un programa respaldado por el FMI antes de la fecha de vencimiento de la cláusula. El Directorio se ha propuesto examinar, para fines de julio de 2006, las opciones existentes para resolver el problema del vencimiento de la cláusula.

Estado de implementación de la Iniciativa Reforzada para los PPME

En una sesión de estudio del Directorio celebrada en septiembre de 2005, los directores reiteraron su decidido respaldo a la Iniciativa y aplaudieron el continuo avance logrado en este terreno³. También reconocieron que, para alcanzar el punto de culminación, los países deberán obtener resultados satisfactorios en el marco de SCLP y sus estrategias de reducción de la

pobreza. Los directores solicitaron al FMI que siga colaborando con estos PPME para ayudarlos a alcanzar el punto de culminación. Recalaron la necesidad de ayudar a los países a mejorar su capacidad institucional y el proceso de formulación de políticas y, en particular, la gestión del gasto público y el seguimiento del gasto en programas de reducción de la pobreza.

Los directores reconocieron que la mayoría de los acreedores bilaterales habían convenido en suministrar alivio de la deuda, aunque recalcaron la importancia de asegurar la plena participación de los acreedores que no pertenecen al Club de París y los acreedores comerciales. Reiteraron su llamamiento a los acreedores que aún no se han adherido a los esfuerzos de la comunidad internacional por suministrar un alivio cabal de la deuda, y lamentaron que varios acreedores no pertenecientes al Club de París hubieran abandonado la Iniciativa. Los directores expresaron también su inquietud respecto a los pleitos iniciados por algunos acreedores privados contra ciertos PPME. Tras destacar la importancia crucial de una participación equitativa y una distribución de la carga en el marco de la Iniciativa PPME, instaron al personal a ayudar a incrementar la participación en la Iniciativa y a facilitar la colaboración entre los acreedores y los países deudores. Los directores recomendaron la adopción de algunas medidas destinadas a mejorar la transparencia de la participación de los acreedores, prestar una atención más explícita a los temas incluidos en las consultas del Artículo IV, proveer una asistencia técnica selectiva para mejorar los sistemas de gestión de la deuda, intensificar la presión moral e instruir a los acreedores respecto de la metodología PPME.

La Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral

En noviembre de 2005, el Directorio del FMI aprobó la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) con el fin de incrementar el alivio de la deuda⁴. La IADM tiene por finalidad suministrar alivio de la deuda a países miembros con un ingreso per cápita de \$380 al año o menos, y a los países con un ingreso per cápita superior a esa cifra que alcanzan el punto de culminación en el marco de la Iniciativa PPME. El alivio contemplado en la IADM abarca el saldo total de la deuda admisible asumida frente al FMI hasta fines de 2004 que se encuentre pendiente en el momento en que el respectivo país quede amparado por la Iniciativa.

La IADM se adoptó como resultado de una propuesta formulada por el Grupo de los Ocho (G-8: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Rusia y el Reino Unido) en la Cumbre de Gleneagles en julio de 2005, para que el FMI, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) condonaran la deuda

¹“Enhanced HIPC Initiative: Possible Options Regarding the Sunset Clause”, preparado por el personal técnico del FMI y el Banco Mundial, 7 de julio de 2004 (en inglés) en www.imf.org/external/NP/hipc/2004/070704.htm.

²“IMF Executive Board Discusses the List of Ring-Fenced Countries That Meet the End-2004 Income and Indebtedness Criteria Under the Enhanced HIPC Initiative and the Review of Financing of the Fund’s Concessional Assistance and Debt Relief to Low-Income Member Countries”, nota de información al público No. 06/41, 18 de abril de 2006 (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pn/2006/pn0641.htm.

³“IMF Executive Board Discusses the Status of Implementation of the Enhanced HIPC Initiative”, nota de información al público No. 05/129, 21 de septiembre de 2005 (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05129.htm.

⁴“IMF Executive Board Agrees on Implementation Modalities for the Multilateral Debt Relief Initiative”, nota de información al público No. 05/164, 8 de diciembre de 2005 (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05164.htm.

Cuadro 6.1 Países que podrían beneficiarse de la IADM

	Habilitado para la "Cuenta Fiduciaria de la IADM-I" (ingreso per cápita inferior a \$380) ¹	Habilitado para la "Cuenta Fiduciaria de la IADM-II" (ingreso per cápita superior a \$380) ²
Países habilitados para la IADM al 30 de abril de 2006		
Los 19 países que han alcanzado el punto de culminación de la Iniciativa Reforzada para los PPME ³ .	Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Madagascar, Malí, Mozambique, Níger, Rwanda, Tanzania, Uganda.	Benin, Bolivia, Camerún, Guyana, Honduras, Mauritania, Nicaragua, Senegal, Zambia.
Los dos países que, sin ser PPME, tienen un ingreso per cápita inferior a \$380 y una deuda pendiente ante el FMI.	Camboya, Tayikistán.	
Países que quedarán habilitados una vez que hayan alcanzado el punto de culminación de la Iniciativa Reforzada para los PPME		
Los 10 países que han alcanzado el punto de decisión de la Iniciativa Reforzada para los PPME.	Burundi, Chad, Gambia, Guinea-Bissau, Malawi, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe y Sierra Leona.	Guinea y la República del Congo.
Otros 11 países que podrían desear que se les considere para recibir alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME. Su habilitación fue evaluada con base en los requisitos sobre ingresos y endeudamiento a fines de 2004.	Eritrea, Liberia, Nepal, Togo y la República Centroafricana. Somalia es uno de los 11 países, pero no hay datos disponibles sobre su ingreso per cápita.	Comoras, Côte d'Ivoire, Haití, la República Kirguisa y Sudán.

¹La Cuenta Fiduciaria de la IADM-I está compuesta por los recursos propios del FMI.

²La Cuenta Fiduciaria de la IADM-II está compuesta por contribuciones bilaterales administradas por el FMI.

³Estos países reunieron los requisitos para recibir alivio de la deuda en el marco de la IADM antes del 30 de abril de 2006, salvo Mauritania, que reunió los requisitos en junio de 2006.

asumida frente a esas organizaciones por los países habilitados para recibir alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa PPME.

Los directores coincidieron en que el alivio de la deuda otorgado en el marco de la IADM deberá ser parte de un esfuerzo encaminado a fortalecer la labor de respaldo del FMI a los países de bajo ingreso. El FMI debe contar con todos los instrumentos necesarios para asesorar y asistir a sus países miembros en la formulación de medidas de estabilización macroeconómica y reformas estructurales, en el fortalecimiento de la capacidad y en el suministro de financiamiento, ya sea para hacer frente a los shocks o abordar problemas persistentes de balanza de pagos.

El 21 de diciembre de 2005, el Directorio aprobó una lista de los países que reúnen los requisitos para recibir alivio de la deuda en el marco de la IADM⁵. Los países miembros deben cumplir tres criterios: resultados macroeconómicos satisfactorios, implementación de políticas de reducción de la pobreza y avance en la gestión del gasto público. Para los países que ya habían alcanzado el punto de culminación en el marco de la Iniciativa PPME, el requisito era que no hubieran experimentado tropiezos importantes en ninguna de estas tres áreas.

La lista de países miembros que reúnen los requisitos para recibir alivio de la deuda incluye 18 países que ya habían alcanzado el punto de culminación en el marco de la Iniciativa PPME y 2 que no son PPME (Camboya y Tayikistán; cuadro 6.1). Se determinó que 12 países, incluidos 2 que no son PPME, reunían los requisitos para recibir alivio de la deuda con arreglo a la Cuenta Fiduciaria de la IADM-I, para países con un ingreso per cápita de \$380 al año o menos. Los otros 8 PPME,

que tienen un ingreso per cápita superior a \$380, estaban habilitados para recibir alivio de la deuda al amparo de la Cuenta Fiduciaria de la IADM-II (véase más información sobre las cuentas fiduciarias de la IADM en el capítulo 8).

Los directores determinaron que 19 de los 20 países cumplían con los tres criterios de selección. Burkina Faso, Camboya, Etiopía, Ghana, Madagascar, Malí, Mozambique, Níger, Rwanda, Tanzania, Tayikistán, y Uganda recibirían alivio de la deuda en el marco de la Cuenta Fiduciaria de la IADM-I, mientras que Benin, Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua, Senegal y Zambia fueron habilitados para recibirlo a través de la Cuenta Fiduciaria de la IADM-II⁶. Los directores pidieron a los países habilitados para recibir alivio de la deuda que mantengan políticas macroeconómicas adecuadas y lleven adelante la reforma estructural, y que usen productivamente los recursos liberados mediante el alivio de la deuda.

El costo que representa el suministro de alivio de la deuda para la AIF y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) deberá cubrirse mediante contribuciones bilaterales de los países del G-8 y otros donantes en base a una distribución de la carga acordada entre las partes. El FMI deberá cubrir el costo con recursos propios, lo cual hará necesario obtener contribuciones bilaterales para sufragar otros costos adicionales. El G-8 cubrirá el costo del alivio de la deuda de los países que podrían estar habilitados para recibirlo a través de la Iniciativa PPME en el marco de la cláusula de caducidad automática ampliada, en tanto que los donantes proveerán los recursos adicionales necesarios para suministrar alivio total de la deuda

⁵IMF Executive Board Discusses the First Assessment of Eligible Countries under the Multilateral Debt Relief Initiative", nota de información al público No. 05/168, 27 de diciembre de 2005 (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05168.htm.

⁶Mauritania reunió los requisitos para el alivio de la deuda al amparo de la Cuenta Fiduciaria de la IADM-II a comienzos de 2006, tras haber adoptado algunas medidas correctivas.

a Liberia, Somalia y Sudán cuando estos países alcancen el punto de culminación.

Los directores destacaron la importancia de asegurar que la IADM no representa un riesgo para la capacidad de financiamiento del FMI; observaron que el costo del alivio de la deuda para Camboya y Tayikistán en el marco de esa iniciativa será mayor al estimado en documentos anteriores del Directorio, y que es necesario evitar que se reduzca la capacidad de financiamiento del SCLP. En este contexto, los directores manifestaron nuevamente su satisfacción ante el compromiso anunciado por el G-8 de proveer una contribución suplementaria con carácter de subvención de DEG 100 millones y de tratar de abordar los posibles costos adicionales de incluir a Camboya y Tayikistán.

El 5 de enero de 2006, cuando todos los contribuyentes a la Cuenta de Subvención del SCLP habían hecho sus aportes para la IADM, el Directorio aprobó el suministro inmediato de alivio de la deuda por parte del FMI para los 19 países que habían cumplido con los criterios de elegibilidad de la IADM, que recibieron DEG 2.300 millones (véase el cuadro 8.5). Se prevé que esto tendrá un considerable efecto en los pagos del servicio de la deuda de estos países. A fines de marzo de 2006 se publicó un informe de avance sobre la IADM⁷.

Camerún, que alcanzó el punto de culminación el 28 de abril de 2006, es el vigésimo país que reúne los requisitos para recibir alivio de la deuda en el marco de la IADM, por un monto de DEG 200 millones⁸.

El Marco de Sostenibilidad de la Deuda

En abril de 2006, los directores pasaron revista a los resultados obtenidos en la aplicación del marco de sostenibilidad de la deuda elaborado por el FMI y el Banco Mundial para los países de bajo ingreso desde que fue aprobado por los directorios de ambas instituciones en abril de 2005, y examinaron los posibles efectos de la IADM en dicho marco⁹. Señalaron que el marco de sostenibilidad de la deuda es un instrumento eficaz para calcular y seguir la carga y sostenibilidad de la deuda de los países en el contexto de la supervisión y los programas respaldados por el FMI. Los directores celebraron que los bancos multilaterales de desarrollo hagan un uso amplio del marco de sostenibilidad de la deuda al adoptar sus decisiones sobre préstamos.

⁷"The Multilateral Debt Relief Initiative: Progress Report on Implementation", 20 de marzo de 2006 (en inglés) en www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/032006.pdf.

⁸El 21 de junio de 2006, el FMI aprobó el suministro de DEG 32,9 millones en alivio de la deuda para Mauritania.

⁹El debate del Directorio se realizó en base a un informe preparado conjuntamente por el personal técnico del Banco Mundial y el FMI titulado "Review of Low-Income Country Debt Sustainability Framework and Implications of the Multilateral Debt Relief Initiative", que puede consultarse (en inglés) en www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/032406.pdf. El resumen del debate del Directorio fue dado a conocer en la nota de información al público No. 06/61, disponible (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pn/2006/pn0661.htm.



Burkina Faso

El FMI ha respaldado casi ininterrumpidamente los programas de reforma económica de Burkina Faso desde 1993 mediante acuerdos en el marco del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) y su sucesor, el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP). Durante este período, los resultados obtenidos por ese país han sido, en general, buenos: en promedio, la tasa de crecimiento anual del PIB real ha sido de alrededor del 6% (una de las más altas de África); el gasto social ha aumentado considerablemente y la pobreza se ha reducido. No obstante, Burkina Faso sigue siendo uno de los países más pobres del mundo y le será muy difícil alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Burkina Faso también ha recibido alivio de la deuda al amparo de la Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y, más recientemente, a través de Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM), incluidos \$82 millones por concepto de deuda frente al FMI. Este alivio de la deuda se usará para seguir aumentando el gasto en programas de reducción de la pobreza.

El último acuerdo en el marco del SCLP, que cubre el período de 2003–06, fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del FMI en junio de 2003. Los resultados macroeconómicos obtenidos a través del programa han sido buenos, y en 2003–05 el crecimiento del PIB real aumentó, en promedio, a alrededor del 7% anual, a pesar de haberse registrado varios shocks perjudiciales: los precios del petróleo han aumentado en más de un 60% desde comienzos de 2003; en 2004 los precios mundiales del algodón se redujeron a niveles sin precedente, y la sequía, junto con la invasión de langostas, perjudicó la producción agrícola. El déficit fiscal global durante el período del programa se ha reducido levemente en relación con el trienio anterior, y el gobierno ha seguido aumentando el gasto en atención de salud, educación e infraestructura.

Actividades del FMI y Burkina Faso en el ejercicio 2006

Mayo de 2005	El Directorio Ejecutivo examina la nota consultiva conjunta del personal técnico sobre el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza de Burkina Faso.
Septiembre de 2005	Concluye la consulta del Artículo IV y la cuarta revisión del acuerdo en el marco del SCLP.
Diciembre de 2005	El FMI mejora la asistencia a Burkina Faso en el marco de la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.
Marzo de 2006	Concluye la quinta revisión del acuerdo en el marco del SCLP.



Georgia

Desde mediados de los años noventa Georgia ha celebrado varios acuerdos con el FMI, incluidos tres programas consecutivos en el marco del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y su predecesor, el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE). Estos programas han permitido a las autoridades georgianas alcanzar y mantener la estabilidad macroeconómica después de un período de disturbios civiles e hiperinflación de principios de los años noventa. Desde 2001 el crecimiento económico real registró un promedio del 7½% anual, en tanto que la inflación se mantuvo, en promedio, por debajo del 6%. Los programas promovieron reformas estructurales y estabilidad financiera, estimulando al mismo tiempo la posición de reservas del Banco Nacional de Georgia, que se cuadruplicaron desde el año 2000.

Durante el programa más reciente en el marco del SCLP, aprobado en junio de 2004, las autoridades de Georgia lograron modificar radicalmente la situación de las finanzas públicas. Debido principalmente a las mejoras en la administración de impuestos, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB —que constituyen una medida del desempeño fiscal— se elevaron del 14,5% en 2003 a casi el 20% en 2005, lo que permitió un mayor gasto en rubros prioritarios, como infraestructura, así como la liquidación de la mayor parte de los atrasos. Esta mejora se produjo en el contexto de una significativa reforma tributaria a principios de 2005, que tuvo por objeto simplificar el sistema tributario. Georgia también siguió reduciendo la carga de la deuda externa, ayudada por la fuerte apreciación del lari en 2004.

El FMI brindó considerable asistencia técnica a Georgia, especialmente en política fiscal y monetaria y aspectos financieros. Mediante una eficiente utilización de esta asistencia, las autoridades georgianas continúan implementando reformas que contribuirán a la estabilidad macroeconómica.

Actividades del FMI y Georgia en el ejercicio 2006

- Junio de 2005 El Director Gerente participa en la reunión anual del grupo de países al que pertenece Georgia, celebrada por primera vez en Tiflis; el grupo comprende 12 países representados por el mismo director ejecutivo (elegido por los países) en el Directorio Ejecutivo del FMI.
- Junio de 2005 Nota consultiva conjunta sobre el informe de avance de las autoridades en relación con el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza y el Programa de Desarrollo Económico y Reducción de la Pobreza.
- Julio de 2005 Concluye la segunda revisión del desempeño de Georgia en el marco del programa respaldado por el SCLP.
- Marzo de 2006 Se lleva a cabo una misión conjunta del FMI y el Banco Mundial a Tiflis para actualizar el Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF).
- Marzo de 2006 Concluyen la consulta del Artículo IV de 2006 y la tercera revisión del desempeño de Georgia en el marco del programa respaldado por el SCLP.

Estimaron que los acreedores bilaterales pueden sacar más provecho de los análisis de sostenibilidad de la deuda con miras a facilitar la coordinación entre los donantes. Los directores destacaron también la importancia del marco de sostenibilidad de la deuda para lograr que los donantes tomen mayor conciencia de la necesidad de promover el financiamiento proveniente de donaciones y de cumplir con sus compromisos. Si bien es posible mejorar el marco de sostenibilidad de la deuda, el Directorio estimó que no se necesitan cambios importantes.

Los países beneficiados por la IADM deberán evitar una acumulación excesiva de deuda, especialmente deuda no concesionaria. Los directores coincidieron en que, en definitiva, la IADM no deberá conducir a una reducción de los umbrales indicativos de deuda establecidos en el marco de sostenibilidad, pues esto limitaría la capacidad de los países para movilizar recursos para alcanzar los ODM, y podría contradecirse con el principio de la uniformidad de trato. Los directores se mostraron partidarios de aplicar un enfoque caso por caso para la acumulación de deuda por debajo de los umbrales.

Fortalecimiento de los instrumentos para prestar apoyo a los países de bajo ingreso

Durante el ejercicio 2006 el FMI siguió considerando la idoneidad de los instrumentos que utiliza para respaldar a sus países miembros de bajo ingreso. El SCLP sigue siendo el principal instrumento para prestar asistencia a los países miembros; no obstante, en vista de que algunos países podrían no necesitar un apoyo financiero prolongado por parte del FMI, se ha comenzado a insistir, en estos casos, no solo en la supervisión, sino también en otros tipos de colaboración, lo que ha dado lugar a la adopción del Instrumento de Apoyo a la Política Económica y del Servicio para Shocks Exógenos.

Diseño de los programas respaldados por el SCLP

En septiembre de 2005, el Directorio Ejecutivo del FMI analizó el diseño de los programas de política respaldados mediante préstamos otorgados en el marco de la IADM¹⁰. Dos análisis anteriores —uno efectuado por el personal técnico en 2002 y otro por la Oficina de Evaluación Independiente en 2004— habían confirmado que los programas respaldados por el SCLP se habían ajustado mejor

¹⁰El examen del Directorio se hizo en base a cuatro documentos preparados por el personal técnico del FMI: “Review of PRGF Program Design—Overview” (en inglés) en www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805r.htm; “Monetary and Fiscal Policy Design Issues in Low-Income Countries” (en inglés) en www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805m.htm; “The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows—Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications” (en inglés) en www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805a.htm, y “Can PRGF Policy Levers Improve Institutions and Lead to Sustained Growth?” (en inglés) en www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/080805L.htm. Un resumen del debate del Directorio puede consultarse (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05127.htm.

a un mayor nivel de gasto público, sobre todo para fines de reducción de la pobreza. Sin embargo, un creciente número de países de bajo ingreso ha reducido sus desequilibrios macroeconómicos y reactivado el crecimiento y, por lo tanto, los problemas de política que ahora afrontan son distintos. Por consiguiente, el análisis de 2005 se centró en problemas de política específicos, y se hizo particular hincapié en el papel que desempeñan las instituciones en el crecimiento económico, los aspectos macroeconómicos de la gestión de la asistencia, y las políticas fiscales y monetarias que promueven el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Los directores destacaron que, para mantener el crecimiento económico y evitar las crisis, es importante que los países en desarrollo cuenten con instituciones económicas de amplio espectro. También observaron que, aunque algunos países que lograron impulsar el crecimiento no contaban con instituciones fuertes, pudieron mejorarlas durante el período de crecimiento. Los directores coincidieron en que la importancia que tradicionalmente se ha dado en los programas respaldados por el FMI a mantener la estabilidad macroeconómica, evitar la sobrevaloración de la moneda y procurar la apertura del comercio fue crucial para ayudar a los países a alcanzar un crecimiento sostenido, y reiteraron que la condicionalidad del FMI deberá concentrarse en las áreas más importantes de la economía. Los programas respaldados por el FMI también pueden contribuir exitosamente a la reforma institucional al mejorar la transparencia fiscal y la gestión de gobierno.

Los directores estimaron necesario aumentar el gasto en muchos países de bajo ingreso, en particular, en inversión en infraestructura pública, atención de la salud y educación, a fin de que estos países puedan alcanzar los ODM. Sin embargo, un aumento del gasto público podría tener un efecto negativo en la sostenibilidad de la deuda y la actividad del sector privado, que podría ser desplazada. Los directores estimaron que, aunque un incremento de las corrientes de ayuda puede mitigar las tensiones relacionadas con la tributación, el crédito del sector privado y la sostenibilidad de la deuda, la apreciación del tipo de cambio real puede producir una pérdida de competitividad de las exportaciones y atenuar el crecimiento. No obstante, en los países examinados por el personal técnico se había evitado una apreciación del tipo de cambio real pues las autoridades restringieron la absorción e intensificaron sus esfuerzos por obtener ingresos. El Directorio recalzó la necesidad de que los países de bajo ingreso incrementen el ingreso nacional a fin de ampliar el margen de gasto público, entre otras cosas, mediante la expansión de la base tributaria. Los directores observaron también que una mejor asignación de los recursos disponibles podía ayudar a aumentar el espacio fiscal, y subrayaron la necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas y la selección de proyectos en este terreno. En el caso de los países con escaso volumen de deuda, la obtención de préstamos externos puede ser una forma eficaz de financiar el gasto en proyectos de desarrollo, aunque incluso el financiamiento concesionario puede crear una acumulación excesiva de deuda. Los directores confirmaron que el marco de sostenibilidad de la

deuda, que recientemente comenzó a utilizarse para el análisis de sostenibilidad en los países de bajo ingreso, deberá ser el principal instrumento para evaluar la orientación de la política fiscal.

Según los directores, un aumento de las corrientes de ayuda es un complemento importante de los fondos generados en el país para financiar el gasto en programas de reducción de la pobreza. La gestión eficaz de estos recursos es esencial para alcanzar los ODM (véase el recuadro 6.2.). En caso de producirse un incremento cuantioso de los flujos de ayuda, los países con una capacidad adecuada de absorción que pueden contener los efectos adversos en el sector de bienes comercializables podrían aumentar el gasto y usar los fondos de asistencia para financiar el consiguiente aumento de las importaciones netas. Sin embargo, podría requerirse una política de gasto más restrictiva si la falta de capacidad de absorción limita la eficacia de un gasto más elevado, si surgen tensiones entre la volatilidad de la ayuda y las rigideces en el gasto, o si se produce una erosión intolerable de la competitividad. Los directores pidieron a los donantes que hagan más predecible la asistencia a fin de limitar las inquietudes sobre la volatilidad de la ayuda.

La mayoría de los directores se mostró a favor de seguir tratando de mantener un nivel de inflación inferior al 10% pues, en general, un nivel más alto desalienta el crecimiento económico y afecta desproporcionadamente a los pobres.

Instrumento de Apoyo a la Política Económica

En octubre de 2005, el FMI estableció el Instrumento de Apoyo a la Política Económica (IAPE) y acordó seguir y sancionar las políticas adoptadas por los países miembros que no necesitan o no desean asistencia financiera del FMI pero que, no obstante, desean que el FMI evalúe y apruebe sus políticas¹¹. El IAPE tiene por finalidad ayudar a estos países a formular programas económicos eficaces y, una vez que son aprobados por el FMI, indicaría a los donantes, los bancos multilaterales de desarrollo y los mercados que el FMI ha sancionado las políticas adoptadas por el país. El IAPE es un complemento —no un sustituto— del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza.

El IAPE está disponible para los países habilitados para participar en el SCLP que aplican una estrategia de reducción de la pobreza que ayuda a garantizar la identificación del país con las políticas que se adoptarán en el marco del IAPE, y parámetros de política económica orientados a reforzar la estabilidad macroeconómica y a profundizar las reformas estructurales en áreas que restringen el crecimiento y la reducción de la pobreza.

¹¹ “IMF Executive Board Approves the Establishment of Policy Support Instruments for Aiding Low-Income Countries”, nota de información al público No. 05/145, 14 de octubre de 2005 (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05145.htm; véase también “IMF Executive Board Discusses Policy Support and Signaling in Low-Income Countries”, nota de información al público No. 05/144, 14 de octubre de 2005 (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05144.htm.

Recuadro 6.2 Seminario y manual sobre el incremento de la ayuda

Los días 19 y 20 de abril de 2006 tuvo lugar un seminario organizado por el FMI y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional a fin de evaluar los retos macroeconómicos que plantea un aumento de la ayuda. Este problema adquirió importancia crucial desde la Cumbre de Gleneagles en 2005, en la que los países miembros del Grupo de los Ocho se comprometieron a aumentar al doble la asistencia a África para 2010. El seminario tuvo como objetivo superar la etapa teórica del debate sobre el aumento de la ayuda para abordar los problemas operativos que afrontan los países y sus socios en el desarrollo. En él participaron ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales de África y representantes de organismos donantes, instituciones multilaterales de desarrollo y entidades académicas.

Los participantes coincidieron en que, si al aumentar los flujos de ayuda, los países aumentan la productividad y el empleo, pueden mitigar los efectos del mal holandés, o sea, una reducción significativa de la competitividad del sector de bienes comerciados debido a un fuerte incremento del ingreso o de las corrientes de ayuda. Recalcaron la importancia de un uso más equilibrado del gasto financiado mediante ayuda, que conlleve la inversión en sectores productivos, y la liberalización del comercio, que puede afianzar la competencia interna y aliviar las presiones sobre el tipo de cambio generadas por el aumento de la ayuda. Los participantes destacaron también la importancia de fortalecer las instituciones y la gestión de gobierno para controlar eficazmente esos incrementos. Un marco fiscal eficiente y, en particular, una buena gestión financiera del sector público pueden facilitar la absorción de la ayuda.

Se prevé que, en la próxima década, los países de África serán los principales beneficiarios del

aumento de la ayuda provista por los donantes, que tiene como objetivo mejorar sus posibilidades para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para este fin, el Departamento de África del FMI ha publicado un manual, *Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa: A Checklist for Practitioners* (Los retos macroeconómicos del aumento de la ayuda en África: una lista para los profesionales del área)¹, cuyo objetivo es ayudar a los países africanos a evaluar los efectos macroeconómicos de un aumento de la ayuda y a adoptar las medidas necesarias para abordar los problemas de política que implica. El manual está dirigido a los responsables de la política, los economistas de África y el personal técnico de las instituciones financieras internacionales, y a otros organismos donantes que participan en la preparación de estrategias a mediano plazo para países de esa región. En él se mencionan cinco medidas que los países deberán adoptar.

- Absorber el mayor volumen posible de ayuda.
- Promover el crecimiento a corto y mediano plazo.
- Estimular una buena gestión de gobierno y reducir la corrupción.
- Preparar una estrategia de salida en caso de que la ayuda se reduzca a su nivel normal o a un nivel inferior al normal.
- Reevaluar periódicamente el marco de política, pues los casos hipotéticos de aumento de la ayuda no sirven como pronósticos.

¹El texto completo del manual, preparado por Sanjeev Gupta, Robert Powell y Yongzheng Yang, puede consultarse (en inglés) en www.imf.org/external/pubs/ft/afr/aid/2006/eng/index.htm o puede solicitarse al Servicio de Publicaciones del FMI.

nanciera a países de bajo ingreso que afrontan perturbaciones exógenas que escapan a su control¹³. Estos shocks pueden tener importantes efectos negativos, sobre todo en países pobres con escasa diversificación económica y limitada capacidad para acumular reservas.

El SSE está disponible para los países habilitados para el SCLP que no tienen un programa en curso en el marco de ese servicio. Las condiciones de financiamiento son las mismas que en los acuerdos en el marco del SCLP, pero son más concesionarias que en otros servicios de préstamo de emergencia del FMI (la Asistencia de Emergencia a Países en Situación de Posconflicto, la Asistencia para Casos de Catástrofe Natural y el SFC).

Los programas respaldados mediante el SSE pueden tener una duración de hasta dos años y deberán cumplir la norma sobre condicionalidad de los tramos superiores de crédito, aunque los programas de reforma estructural pueden ser de menor envergadura que en el caso de los acuerdos del SCLP. El país debe, por lo menos, haber preparado un DELP provisional en el momento de aprobarse un acuerdo del Servicio para Shocks Exógenos, o, en casos excepcionales, en el momento de efectuarse el primer examen. Un IAPE bien encaminado puede servir como base para un rápido acceso al financiamiento del SSE aunque dicho acceso no sería automático.

Con arreglo al IAPE, las políticas de los países tienen que cumplir la norma sobre condicionalidad de los tramos superiores de crédito del FMI¹². En general, el FMI examinará semestralmente los programas avalados por el IAPE. Al 30 de abril de 2006, el Directorio había aprobado un IAPE para Nigeria y Uganda.

Servicio para Shocks Exógenos

En noviembre de 2005, el FMI aprobó el establecimiento del Servicio para Shocks Exógenos (SSE) dentro de la Cuenta Fiduciaria del SCLP (que posteriormente pasó a denominarse Cuenta Fiduciaria SCLP-SSE). Mediante el Servicio para Shocks Exógenos se provee apoyo a la política económica y asistencia fi-

¹²Véase una explicación del tramo de crédito en el cuadro 5.1, nota de pie de página 4.

Examen del enfoque de la Estrategia de Reducción de la Pobreza

En septiembre de 2005 el Directorio inició un examen detallado del enfoque de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza¹⁴. De conformidad con este enfoque, los gobiernos de países de bajo ingreso preparan Documentos de

¹³"IMF Establishes an Exogenous Shocks Facility", nota de información al público No. 05/163, 8 de diciembre de 2005 (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05163.htm. Puede consultarse una ficha técnica sobre el Servicio para Shocks Exógenos (en inglés) en www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/esfs.htm.

¹⁴El documento preparado por el personal técnico está disponible (en inglés) en www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905p.htm y en www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905.htm. Véase el debate del Directorio en www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05128.htm.

Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) de común acuerdo con los interesados en los países y sus socios externos en el desarrollo, como el FMI y el Banco Mundial. En los DELP se dan a conocer los programas y políticas macroeconómicas, estructurales y sociales de los países, con un horizonte de dos a cinco años, destinados a promover un crecimiento de base amplia y reducir la pobreza. Los DELP constituyen un vínculo esencial entre las medidas adoptadas por las autoridades nacionales, el respaldo de los donantes y los resultados necesarios en materia de desarrollo. Las Estrategias de Reducción de la Pobreza deben cumplir los siguientes requisitos:

- 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.
- Estar orientadas hacia el logro de resultados, especialmente en beneficio de los pobres.
- Abordar las múltiples dimensiones de la pobreza.
- Procurar alianzas que mejoren la coordinación entre todos los socios en el desarrollo.
- Tener como base una visión a largo plazo de los retos que plantea el compromiso de reducir la pobreza y de la necesidad de este compromiso.

En los documentos preparados conjuntamente por el personal del FMI y el Banco Mundial en los que se basó el análisis se destacan las enseñanzas obtenidas sobre esta estrategia como modelo para una cooperación más eficaz en pro del desarrollo y se proponen medidas para reforzarla. Los directores coincidieron en que este enfoque es útil para equilibrar la rendición de cuentas interna y externa sobre los resultados en materia de desarrollo y sirve de plataforma para intensificar los esfuerzos orientados al logro de los ODM. También observaron que el empleo de escenarios alternativos permitiría salvar la brecha entre el marco operacionalmente realista previsto en la estrategia y los planes de desarrollo, que son de mayor alcance. Recomendaron que el personal técnico del FMI colabore en la preparación de dichos escenarios con los países que lo soliciten (véase el recuadro 6.3). En general, los directores recalcaron que la labor del FMI sería crucial para ayudar a los países de bajo ingreso a administrar flujos más voluminosos de ayuda.

Recuadro 6.3 Foro sobre estrategias de reducción de la pobreza en la región occidental de los Balcanes

Los días 27 y 28 de mayo de 2005 tuvo lugar, en Tesalónica, Grecia, el tercer foro sobre estrategias de reducción de la pobreza en la región occidental de los Balcanes. El foro fue organizado por el FMI y el Banco Mundial y auspiciado por el Gobierno de Grecia, el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea. Participaron representantes del gobierno y de la sociedad civil de los países de los Balcanes que han adoptado estrategias de reducción de la pobreza —Albania, Bosnia y Herzegovina y Serbia y Montenegro— y representantes de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) y en la ex República Yugoslava de Macedonia.

Los participantes reconocieron que, a pesar de los recientes avances en la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio propuestos por las Naciones Unidas, estos países deben acelerar el crecimiento para poder combatir mejor la pobreza, la vulnerabilidad económica y el desempleo. Las medidas para promover la competitividad son esenciales para crear empleos y acelerar el crecimiento.

Si bien las condiciones para implementar una estrategia de reducción de la pobreza son diferen-

tes en cada país, los participantes distinguieron algunas tareas comunes:

- Acelerar el crecimiento, para lo cual es necesario mejorar el entorno empresarial, reducir los obstáculos para la creación de nuevas empresas, combatir la corrupción, promover la flexibilidad del mercado laboral, mejorar la infraestructura, ampliar el comercio, integrar mejor y liberalizar los mercados de productos y de factores, y afianzar la cooperación regional.
- Fortalecer la capacidad humana, para lo que es necesario mejorar la calidad de los servicios públicos, suministrar protección social bien focalizada y mantener una política fiscal prudente.
- Controlar los factores político-económicos de la reforma, como la privatización y la reestructuración de las empresas estatales, y reestructurar las finanzas públicas.
- Conciliar la ayuda externa en el contexto de un marco de desarrollo impulsado por el país, y asegurarse de que la ayuda se adecúa a las necesidades, prioridades y capacidad de absorción de los países destinatarios.

El estudio *Global Monitoring Report*

Estos avances en el cumplimiento de las políticas y medidas necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados por las Naciones Unidas y los resultados en este terreno se evalúan todos los años en el estudio *Global Monitoring Report*, preparado conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial en colaboración con otros socios internacionales.

El tercer informe anual, titulado *Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade, and Governance*, se publicó en abril de 2006¹⁵. En ese informe se mencionan datos que indican que la mortalidad infantil se ha reducido en 9 de los 10 países en desarrollo incluidos en el estudio: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Camerún, Filipinas, Indonesia, Madagascar, Marruecos y Mozambique. También se destaca el rápido incremento de las matrículas en la educación primaria elemental, y que 50 países han logrado instaurar la enseñanza primaria universal, frente a 37 en 2000. Además, se recogen indicios de que, por primera vez, se ha reducido la tasa de

¹⁵El estudio *Global Monitoring Report* puede consultarse (en inglés) en www.imf.org/external/pubs/ft/gmr/2006/eng/gmr.pdf.

infección con el VIH/SIDA en países con alta prevalencia de la enfermedad, como Haití, Uganda y Zimbabue. No obstante, estos avances son desiguales. En muchos países —sobre todo de África y América Latina— no se logró atacar con éxito la pobreza, y en Asia meridional los indicadores de desarrollo humano han mejorado poco.

En el informe se destacan seis medidas principales para acelerar el avance hacia el logro de los ODM y reforzar la rendición mutua de cuentas en los países avanzados y los de bajo ingreso:

- El crecimiento ha contribuido a reducir la pobreza, aunque para lograr un avance más parejo y rápido es necesario mejorar la infraestructura y el clima para las inversiones.
- La reciente mejora de los resultados en materia de desarrollo humano pone de relieve la necesidad de hacer más flexible la ayuda y mejorar la coordinación y la gestión de gobierno.
- Si bien en 2005 se contrajeron importantes compromisos de ayuda y alivio de la deuda, para reducir los riesgos para su implementación eficaz es necesario mejorar la asistencia y efectuar una labor continua de vigilancia. También es necesario actualizar las reformas del comercio.
- Las instituciones financieras internacionales deben dar menos importancia a la gestión de insumos, para concentrarse en el logro de buenos resultados en el terreno.
- Deberá hacerse un seguimiento periódico de la gestión de gobierno para ayudar a seguir el avance alcanzado, promover una mayor rendición de cuentas y alentar a las partes interesadas para que exijan un mayor progreso.
- La comunidad internacional debe propugnar los esfuerzos encaminados a fortalecer los sistemas de gestión de gobierno mediante la ratificación y el respaldo de los sistemas mundiales de frenos y contrapesos.

En lo que respecta a una gestión de gobierno eficaz, en el informe se señala que la gestión del sector público es la forma en que un gobierno asume la autoridad y la ejerce sobre los bienes y servicios públicos. Para realizar una buena gestión de gobierno no solo se requiere capacidad técnica y de organización en el sector público; también se requieren normas claramente delineadas, información transparente para facilitar el seguimiento de los resultados, e incentivos y mecanismos de ejecución para recompensar éxitos y abordar fracasos. En el informe se describe a grandes rasgos un plan trazado para verificar la labor de “los principales participantes en el sistema de gobierno”, es decir, las autoridades políticas, las instituciones que proveen frenos y contrapesos, la burocracia del sector público, los ciudadanos y las empresas.

El comercio exterior y la reducción de la pobreza

La liberalización del comercio multilateral ha contribuido considerablemente al crecimiento sin precedente de la eco-

nomía mundial durante los últimos 50 años. El Programa de Doha para el Desarrollo puede beneficiar a todos los países al permitir eliminar las restricciones al comercio que aún existen. En 2005, a solicitud del Comité para el Desarrollo y el Comité Monetario y Financiero Internacional, y tras un proceso de consultas con donantes y países en desarrollo, el personal técnico del FMI y el Banco Mundial preparó un documento titulado “Doha Development Agenda and Aid for Trade”¹⁶. En ese documento se señala que el comercio puede ser un importante motor del crecimiento y se destaca la importancia de alcanzar los objetivos de gran alcance de la Ronda de Doha. Sin embargo, algunos países podrían necesitar asistencia para aliviar los problemas de infraestructura y otras limitaciones por el lado de la oferta que les impiden aprovechar las oportunidades que ofrece la apertura del comercio internacional, y para mitigar y regular los costos del ajuste (véase el recuadro 6.4.)

El FMI utiliza varios instrumentos para proveer asistencia financiera y técnica relacionada con el comercio exterior. Además del Mecanismo de Integración Comercial, que usa para conceder préstamos en el marco de sus servicios de préstamo a países que afrontan una disminución de sus ingresos de exportación o un incremento de los precios de importación debido a la liberalización del comercio en otros países, el FMI ofrece asistencia técnica para el mejoramiento de los datos, la reforma aduanera y la reforma tributaria y arancelaria. También contribuye al Marco Integrado, un plan trazado por varios organismos para promover la reforma del régimen de comercio como parte de las estrategias de reducción de la pobreza y coordinar la asistencia técnica relacionada con el comercio. Como parte de sus actividades de supervisión, el FMI colabora con las autoridades nacionales a fin de delimitar áreas de oportunidad y riesgo y formular medidas de política para abordar los retos de la integración internacional. Además, el FMI ha realizado su capacidad de investigación en el área del comercio exterior y está ayudando a elaborar metodologías para evaluar los efectos de la reforma del comercio en sus países miembros. En enero de 2006, la División de Comercio e Inversiones del Departamento de Estudios del FMI auspició una conferencia en la sede de la institución en la que se examinaron los vínculos existentes entre el comercio, la ayuda y el crecimiento.

En una reunión celebrada en noviembre de 2005, los directores ejecutivos del FMI pasaron revista a las propuestas sobre ayuda para el comercio formuladas conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial¹⁷ y reiteraron la importancia de que llegue a feliz término la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales. Un acuerdo de gran alcance para

¹⁶Véase www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905.pdf (en inglés).

¹⁷Véase la nota de información al público No. 05/169, “IMF Executive Board Discusses Doha Development Agenda and Aid for Trade”, 27 de diciembre de 2005 (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn05169.htm.

mejorar el acceso a los mercados de bienes y servicios, y la adopción de normas sobre comercio más eficaces en la Organización Mundial del Comercio serán esenciales para promover la eficiencia, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y, por tanto, para alcanzar los ODM. Los directores destacaron que los países desarrollados pueden contribuir considerablemente a abordar las actuales limitaciones al comercio si eliminan las restricciones al acceso a los mercados y reducen la progresividad arancelaria y las subvenciones agrícolas y de otros productos. A este respecto, también solicitaron a los países en desarrollo un esfuerzo por seguir liberalizando el comercio. Recalaron que la ayuda para el comercio no es un sustituto para el éxito de la Ronda de Doha, sino un complemento esencial y valioso, cuyo objetivo es permitir que algunos países en desarrollo puedan superar los obstáculos que les impiden aprovechar plenamente las oportunidades del comercio exterior.

La mayoría de los directores coincidió en que sería provechoso que el FMI y el Banco Mundial efectuaran un análisis a fin de determinar en qué medida son adecuados los actuales mecanismos para abordar las necesidades de infraestructura en las regiones y los países. También señalaron que el FMI y el Banco Mundial deben asumir el sólido compromiso de ayudar a los países que afrontan problemas de ajuste, para que puedan usar todos los instrumentos disponibles.

Los directores convinieron en que el FMI seguirá esforzándose por ayudar a sus países miembros a cubrir los posibles costos del ajuste y la necesidades de financiamiento derivadas de la apertura del comercio internacional. Sin embargo, observaron que al calcularse las necesidades de financiamiento deberá tomarse en cuenta la capacidad de ejecución de los países. Además, la labor del FMI deberá limitarse a la misión que se le ha asignado y a sus principales ámbitos de competencia, orientarse en base a los principios de selectividad y eficacia y, en la medida de lo posible, basarse en la competencia profesional de otras instituciones. El FMI seguirá realizando esta labor a través de sus actividades habituales de supervisión, investigación, préstamo y asistencia técnica, especialmente en las áreas de reforma tributaria y aduanera, y en la reglamentación y

Recuadro 6.4 Ayuda para los productores de algodón de África

El algodón, que en muchos estados de África occidental y central representa hasta el 60% de los ingresos de exportación, ha sido uno de los mayores éxitos de África subsahariana y constituye la principal fuente de ingreso en efectivo para millones de pequeños agricultores. Sin embargo, la viabilidad del sector está amenazada por la caída de los precios del algodón (exacerbada por las fluctuaciones del tipo de cambio del dólar y el euro), las distorsiones del comercio mundial de productos agrícolas (incluidas las subvenciones al productor en algunos de los principales países exportadores), el auge de la producción en otros países en desarrollo y el lento crecimiento de la productividad. En vista de la importancia económica y social del sector, esta evolución constituye un riesgo para la estabilidad macroeconómica de la región, el crecimiento económico y los programas de reducción de la pobreza.

En este contexto, el Gobierno de Benin y el Departamento de África del FMI organizaron una conferencia de alto nivel en Cotonou, que tuvo lugar el 18 de mayo de 2005. En ella se reunieron altos funcionarios de Benin, Burkina Faso, Chad y Malí (el grupo "Algodón-4"), productores de algodón y funcionarios de organis-

mos internacionales de comercio y desarrollo, para examinar la forma de superar esta crisis.

Los participantes en la conferencia propusieron un enfoque que incluye la adopción de diversas medidas:

- Mejorar la eficacia en la producción de algodón y reactivar los ingresos de los agricultores.
- Garantizar que los precios internos guarden relación con las fluctuaciones de los precios mundiales a fin de mantener la estabilidad macroeconómica y fiscal en la región.
- En el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, eliminar las subvenciones a la producción de algodón y otros factores que distorsionan los precios.
- Solicitar el respaldo de los socios en el desarrollo —como el Banco Mundial y el FMI— para adoptar reformas destinadas a impulsar la productividad y robustecer las instituciones, así como mecanismos para proteger a los grupos más vulnerables durante el período de ajuste.

El texto de las declaraciones pronunciadas en la conferencia puede consultarse (en inglés) en www.imf.org/external/np/sec/pr/2005/pr05121.htm.

supervisión del sector financiero. Los directores destacaron el establecimiento de un grupo de trabajo para examinar los posibles efectos en los ingresos de la reducción de aranceles en el marco de la Ronda de Doha en los países que probablemente sufrirán las perturbaciones derivadas del ajuste.

Los directores acogieron favorablemente las recomendaciones del personal técnico en el sentido de fortalecer el Marco Integrado con arreglo a las directrices para la labor del FMI en el ámbito del comercio exterior. También señalaron su interés en que el grupo de trabajo para el Marco Integrado elabore métodos prácticos para implementar las sugerencias relativas al fortalecimiento del Marco mediante una participación más dinámica de los donantes, el sector privado y la sociedad civil. Los directores reconocieron que la Iniciativa de Ayuda para el Comercio podría traducirse en un aumento de las necesidades de asistencia técnica de los países miembros. Para satisfacer estas necesidades, el FMI deberá aprovechar las posibilidades existentes para dar un orden de prioridad a los proyectos y a la reasignación de recursos, y podría ser necesario cuantificar esta labor en el contexto del presupuesto a mediano plazo del FMI.