



CAPÍTULO 5

Reducción de la pobreza y alivio de la deuda en los países pobres

El Comité considera urgente que todos los que tengan un interés en la iniciativa para los PPME trabajen para su rápida y eficaz aplicación y que se dé una alta prioridad al proceso de los PPME para que el mayor número posible de países alcance el punto de decisión antes del final del año. El Comité celebra los avances logrados en la formulación de estrategias de lucha contra la pobreza, propias de los países en desarrollo, y que sirven de marco a las operaciones de financiamiento concesionario del FMI y el Banco Mundial, así como en la vinculación del alivio de la deuda, en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME, a programas concretos de reducción de la pobreza y estrategias de crecimiento, de modo de asegurar que los recursos liberados se dirijan a medidas fundamentales para aminorar la pobreza. El Comité insta a todos los países interesados a avanzar con la mayor rapidez posible en la preparación, en un proceso de carácter participativo, de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, que integrarán las medidas prioritarias para reducir la pobreza y las reformas estructurales en una estrategia macroeconómica orientada hacia el crecimiento.

—Comunicado del Comité Monetario y Financiero Internacional, 16 de abril de 2000

En los últimos 15 años, el FMI ha redobrado su empeño por mejorar en forma sostenible la posición de balanza de pagos, la estabilidad económica y los niveles de vida de los países miembros más pobres. Con el servicio de ajuste estructural (SAE) creado en 1986 y, luego, con el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) de 1987, la asistencia concesionaria a los países pobres se ha ido transformando en un componente importante de la labor del FMI.

Esta orientación ha dado lugar a que se preste más atención a los efectos sociales de los programas de ajuste económico respaldados por el FMI y a la amplia gama de necesidades planteadas por el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, incluida la reforma de la política de comercio exterior.

Sin embargo, la persistencia de la pobreza —y la creciente presión de la ciudadanía— revelan la necesidad de hacer más. Si bien el diseño de los programas de lucha contra la pobreza sigue siendo responsabilidad primordial de los países miembros con la ayuda del Banco Mundial y de otros organismos para el desarrollo, el FMI tiene una función importante que desempeñar, especialmente en las esferas de la política macroeconómica y del sector financiero. El FMI y el Banco están cooperando estrechamente entre sí y con los gobiernos de los países en torno a un nuevo enfoque que fortalezca los vínculos entre la reducción

de la pobreza, el crecimiento económico y el alivio de la deuda.

Para el FMI, el elemento central de la estrategia es su servicio de financiamiento en condiciones concesionarias, o sea, el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP). En efecto, el FMI transformó el SRAE en el SCLP para dar a la reducción de la pobreza un lugar clave en la estrategia propia de los países, combinando los préstamos concesionarios del FMI en respaldo de las medidas de política macroeconómica adecuadas, con la asistencia del Banco Mundial y de otros organismos para el desarrollo, para la lucha contra la pobreza. Los programas financiados por el SCLP se enmarcan en una estrategia amplia de reducción de la pobreza que las autoridades de cada país formulan en consulta con la sociedad civil y con el respaldo de la comunidad internacional. La estabilización macroeconómica y la viabilidad externa —objetivos fundamentales de los préstamos del FMI— son componentes clave de este criterio, pues resultan esenciales para alcanzar un crecimiento económico sostenible que permita la reducción de la pobreza.

El SCLP se combina con un redoblado empeño por aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). En el ejercicio 2000, se dio mayor alcance a la iniciativa conjunta del Banco Mundial y el FMI en favor de los PPME para otorgar una asistencia más

sustancial, amplia y rápida a los países elegibles que aplican políticas económicas sólidas, para ayudarlos a reducir la carga de su deuda externa a niveles sostenibles, y fomentar así una reducción efectiva de la pobreza.

Pese al amplio apoyo prestado a la iniciativa reforzada para los PPME, a fines del ejercicio quedaba un trecho por recorrer en el financiamiento de la iniciativa: cerca del 60% de las promesas de contribuciones de muchos países industriales, en desarrollo y en transición se habían recibido o se estaban tramitando de acuerdo con un plan convenido (véase el capítulo 6 donde se incluye más información sobre el financiamiento del SCLP y la iniciativa para los PPME).

Subrayando su apoyo a una estrecha coordinación para implementar la iniciativa reforzada para los PPME y la elaboración de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el FMI y el Banco Mundial anunciaron el 1 de mayo de 2000 la creación de un Comité Conjunto de Ejecución. El Comité Conjunto supervisará la implementación de la iniciativa para los PPME y los programas DELP para asegurar en ambos casos una ejecución ordenada. El Comité, que estará copresidido por altos funcionarios del FMI y el Banco Mundial, se ocupará de seguir el progreso en la ejecución de ambos programas y coordinará la preparación de informes escritos y verbales a los directorios ejecutivos de ambas instituciones.

Alivio de la deuda

La comunidad internacional reconoció a mediados de los noventa que la situación de deuda externa de una serie de países de ingreso bajo, sobre todo en África, se había tornado extremadamente difícil. Sin un amplio alivio de la deuda, la mayoría de estos países seguirían dependiendo indefinidamente del financiamiento excepcional a través de reestructuraciones de la corriente de financiamiento de la deuda bilateral oficial, aunque se mantuviera el financiamiento concesionario y se aplicaran las medidas económicas adecuadas.

La iniciativa para los PPME, lanzada en 1996, marcó la primera oportunidad en que los acreedores multilaterales, el Club de París y otros acreedores bilaterales oficiales y comerciales se unieron en un empeño conjunto por reducir a niveles sostenibles la masa de la deuda de los países pobres más afectados. Un elemento fundamental de la iniciativa es el empeño permanente del país deudor en favor del ajuste y las reformas estructurales y de política social. La iniciativa también procura asegurar el financiamiento adicional para los programas del sector social, incluida la salud y la enseñanza básicas.

La asistencia de la iniciativa para los PPME se limita a los países que hayan sido habilitados para recibir préstamos en el marco del SCLP y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, con sólidos antecedentes en la ejecución de la política eco-

nómica. El propósito de este último requisito es garantizar que el alivio de la deuda se aplica a un uso eficaz. Actualmente, de los 80 países miembros del FMI calificados para recibir créditos en el marco del SCLP, hasta un total de 36 podrían reunir los requisitos establecidos para beneficiarse de la iniciativa reforzada (véase el cuadro 5.1).

Refuerzo de la iniciativa para los PPME

De acuerdo con la iniciativa original para los PPME, los países que deseaban alivio de la deuda tenían que completar un período de calificación en dos etapas, que normalmente podía prolongarse hasta seis años, para recibir el primer desembolso destinado al alivio de la deuda. En la primera etapa de tres años, los países tenían que colaborar con el FMI y el Banco Mundial para establecer antecedentes de solidez en materia de políticas económica y social. Al cabo del período de tres años, se llegaba al “punto de decisión”, en que el FMI y el Banco Mundial, conjuntamente con el país deudor, examinaban la carga de la deuda del país para determinar si era “insostenible” (véase el gráfico 5.1).

En el caso de la mayoría de los países con posibilidades de reunir los requisitos para el alivio de la deuda en el contexto de la iniciativa para los PPME original, la deuda se consideraba por lo general “insostenible” si superaba el 200% a 250% de la exportación, y si el servicio de la deuda superaba el 20% a 25% de la exportación¹. Pero en el caso de los países con un importante sector exportador, se podían bajar los umbrales de sostenibilidad de la deuda. Para poder acogerse a umbrales más bajos en la iniciativa original, se exigía que el país tuviese un coeficiente exportación/PIB de por lo menos el 40% y un coeficiente ingresos fiscales/PIB de al menos el 20%. Si el país cumplía este requisito, la meta deuda/exportación se fijaba a un nivel que permitiera un coeficiente de deuda/ingresos fiscales del 280% al llegar al “punto de culminación”, al que, en general, el país llegaba tres años más tarde.

El punto de culminación marcaba también el momento en que se desembolsaba efectivamente el alivio de la deuda prometido en el punto de decisión. El intervalo entre el punto de decisión y el punto de culminación, en la iniciativa original para los PPME, se ha reducido a menos de tres años para los países con un historial establecido de ejecución de medidas firmes de política económica.

En respuesta a las instancias de reestructuración de la iniciativa para los PPME para que el alivio de la

¹Los coeficientes de sostenibilidad de la deuda se miden en valor neto actualizado, es decir, el valor descontado de la deuda en el mercado si se reembolsara en un solo pago. Los niveles sostenibles de deuda/exportación se definen individualmente, en función de la gama pertinente que se haya fijado como meta.

deuda fuera más rápido, amplio y profundo, el FMI y el Banco Mundial volvieron a estudiar la iniciativa a comienzos de 1999, y mantuvieron consultas con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos. En junio de ese año, el Grupo de los Ocho (G-8), reunido en la Cumbre de Colonia, recomendó flexibilizar los criterios de acceso a la iniciativa para brindar un alivio de la deuda más rápido y profundo a un número mayor de países.

En septiembre de 1999, el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité para el Desarrollo aprobaron —sujeto a la disponibilidad de fondos— la ampliación del marco de la iniciativa para los PPME.

La iniciativa reforzada para los PPME procura brindar un *alivio de la deuda más profundo* mediante la reducción de varios de los umbrales exigidos para acceder al mecanismo:

- En la vertiente de la balanza de pagos, el umbral deuda-exportación es ahora del 150% (antes era del 200% al 250%).
- En la vertiente fiscal, el umbral deuda/ingresos fiscales es ahora del 250% (antes era del 280%), el coeficiente exportación/PIB es ahora del 30% (antes era del 40%) y el coeficiente ingresos fiscales/PIB es ahora del 15% (antes era del 20%).

Además, el monto del alivio de la deuda que se fija en el punto de decisión se basa ahora en los datos reales disponibles en ese momento, y no en las previsiones calculadas para el punto de culminación.

La iniciativa reforzada para los PPME procura brindar un *alivio de la deuda más rápido*, con la introducción de puntos de culminación “flotantes” no vinculados a un calendario rígido, sino que apuntan a un conjunto de reformas previamente definidas. Además, en la iniciativa reforzada se proporciona alivio transitorio entre el punto de decisión y el punto de culminación y, en muchos casos, un desembolso más rápido de los fondos tan pronto como el país llega al punto de culminación. El objetivo principal es liberar más fondos con más rapidez para reasignarlos a la reducción de la pobreza.

El ritmo al que los países han cumplido los requisitos para beneficiarse del alivio de la deuda ha sido más lento que el esperado, especialmente debido a los conflictos armados, el malestar político y el retraso en los programas de reforma de los países. Los funcionarios del FMI y del Banco están tomando medidas para lograr una implementación rápida; el Comité Conjunto de Implementación procura ordenar este proceso y asegurar que recibe la máxima prioridad.

El refuerzo de la iniciativa para los PPME determina también una *ampliación del alivio de la deuda* al expandir el número de países habilitados. En tanto se espera que unos 20 países accedan a este mecanismo para fines del 2000 (véase el cuadro 5.1), el ritmo dependerá del avance que logre cada país en la ejecución

Cuadro 5.1

Beneficiarios previstos de la iniciativa reforzada para los PPME¹

Puntos de decisión alcanzados ² o previstos al cierre del ejercicio 2000	Puntos de decisión previstos para el ejercicio 2001 o ejercicios posteriores
Benin ³	Burundi
Bolivia ⁴	Congo, República del
Burkina Faso ⁵	Congo, República Democrática del
Camerún	Etiopía
Chad	Gambia
Côte d'Ivoire ⁵	Liberia
Guinea	Madagascar
Guinea-Bissau	Myanmar
Guyana ⁶	Níger
Honduras	República Centroafricana
Malawi	Santo Tomé y Príncipe
Mali ⁵	Sierra Leona
Mauritania	Somalia
Mozambique ⁴	Sudán
Nicaragua	Togo
Rwanda	
Senegal ³	
Tanzania	
Uganda ⁷	
Zambia	

¹Ghana y la República Democrática Popular Lao han indicado que no se proponen solicitar asistencia en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME.

²Al 30 de abril de 2000, cinco países habían alcanzado sus puntos de decisión en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME: Bolivia, Mauritania, Mozambique, Tanzania y Uganda.

³Países que no requerían asistencia en virtud de la iniciativa original para los PPME, pero reúnen las condiciones para que se reconsidere su caso en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME.

⁴Países que recibieron asistencia en virtud de la iniciativa original para los PPME (es decir, que alcanzaron el punto de culminación) y reúnen las condiciones para recibir asistencia adicional en el marco de la iniciativa reforzada.

⁵Países que tenían compromisos de asistencia en virtud de la iniciativa original para los PPME (es decir, que alcanzaron el punto de decisión).

⁶Guyana ya ha alcanzado el punto de culminación en virtud de la iniciativa original para los PPME.

⁷Uganda ya ha alcanzado el punto de culminación en virtud de la iniciativa original y la iniciativa reforzada para los PPME.

de los programas respaldados por el FMI y el Banco, y en la formulación de una estrategia nacional para la reducción de la pobreza (véanse el cuadro 5.2 y el recuadro 5.1, donde se indica la situación de algunos países).

En las deliberaciones sobre el refuerzo de la iniciativa para los PPME, el Directorio Ejecutivo subrayó la conveniencia de mantener los elementos básicos en que se fundaba la iniciativa original —incluida la participación de todos los acreedores— y la integridad financiera de las instituciones multilaterales, así como el apoyo a medidas económicas firmes de ajuste y reforma. Los directores ejecutivos también insistieron en que había

Cuadro 5.2

Iniciativa para los PPME: Situación de cada país considerado en la iniciativa; mayo de 2000

País	Punto de decisión	Punto de culminación	Meta del VNA de la deuda/exportación (porcentaje)	Nivel de la asistencia ¹ (millones de \$, valor actualizado)				Reducción porcentual del VNA de la deuda ²	Total del alivio nominal estimado del servicio de la deuda (millones de \$)	Garantías satisfactorias de otros acreedores	
				Total	Bilateral	Multi-lateral	FMI				Banco Mundial
Punto de culminación alcanzado en el marco reforzado											
Uganda				1.003	183	820	160	517		1.950	
<i>Marco original</i>	IV-97	IV-98	202	347	73	274	69	160	20	650	Recibidas
<i>Marco reforzado</i>	II-00	V-00	150	656	110	546	91	357	37	1.300	Solicitadas
Punto de decisión alcanzado en el marco reforzado											
Bolivia				1.302	425	876	84	194		2.060	
<i>Marco original</i>	IX-97	IX-98	225	448	157	291	29	53	14	760	Recibidas
<i>Marco reforzado</i>	II-00	Flotante	150	854	268	585	55	141	30	1.300	Solicitadas
Mauritania	II-00	Flotante	137 ³	622	261	361	47	100	50	1.100	Solicitadas
Mozambique				1.970	1.235	736	141	434		4.300	
<i>Marco original</i>	IV-98	VI-99	200	1.716	1.076	641	125	381	63	3.700	Recibidas
<i>Marco reforzado</i>	IV-00	Flotante	150	254	159	95	16	53	9	600	Solicitadas
Tanzania	IV-00	Flotante	150	2.026	1.006	1.020	120	695	54	3.000	Solicitadas
Punto de culminación alcanzado en el marco original											
Guyana	XII-97	V-99	107 ³	256	91	165	35	27	24	410	Recibidas
Punto de decisión alcanzado en el marco original											
Burkina Faso	IX-97	Primav. 00	205	115	21	94	10	44	14	200	Solicitadas
Côte d'Ivoire	III-98	III-01	141 ³	345	163	182	23	91	6 ⁴	800	Solicitadas
Mali	IX-98	Primav. 00	200	128	37	90	14	44	10	250	Solicitadas
Asistencia total proporcionada o comprometida				7.767	3.422	4.344	634⁵	2.146		14.070	
Documento provisional de la iniciativa publicado⁶											
Etiopia	...	...	200	636	225	411	22	214	23	1.300	...
Guinea	...	...	150	638	256	383	37	173	34	1.150	...
Guinea-Bissau	...	...	200	300	148	153	8	73	73	600	...
Honduras	...	...	137 ³	569	208	361	18	85	18	900	...
Nicaragua	...	...	150	2.507	1.416	1.091	32	188	66	5.000	...
No requería asistencia en el marco original; debe evaluarse nuevamente en el marco reforzado											
Benin	VII-97	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Senegal	IV-98	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Fuentes: Decisiones del FMI y el Banco Mundial, documentos sobre el punto de culminación, documentos sobre el punto de decisión, documentos provisionales de la iniciativa y cálculos de los funcionarios.

¹Los niveles de asistencia corresponden al punto de decisión o de culminación de cada país, lo que resulte aplicable.

²En porcentaje del valor neto actualizado de la deuda en el punto de decisión o de culminación (lo que resulte aplicable), una vez utilizados plenamente los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda.

³Habilitados según los criterios fiscales; las cifras suministradas indican las razones de deuda/exportación que corresponden a la meta de deuda/ingresos. En el caso de Guyana y Côte d'Ivoire, se formuló una meta del 280% del VNA de la relación deuda/ingresos para el punto de culminación; en el caso de Honduras y Mauritania la meta fue una relación del 250% en el punto de decisión.

⁴Para el cálculo de esta relación, se excluye del VNA de la deuda en el punto de culminación la deuda no reprogramable frente a acreedores oficiales bilaterales no participantes en el Club de París y frente al Club de Londres, que ya estaba sujeta a reestructuración en condiciones muy concesionarias.

⁵Equivalentes a DEG 472 millones a un tipo de cambio de DEG/US\$ de 0,744.

⁶Las cifras se basan en cálculos provisionales al momento de publicación del documento provisional de la iniciativa, y están sujetas a modificación. Los niveles de asistencia para Etiopia y Guinea-Bissau se basan en el marco original y se aplican al punto de culminación; en el caso de Nicaragua, Guinea y Honduras, las metas se basan en el marco reforzado y los niveles de asistencia corresponden a los puntos de decisión.

que obtener el financiamiento del marco reforzado antes de poder implementarlo.

Relación entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza: El documento de estrategia de lucha contra la pobreza

En las reuniones anuales de septiembre de 1999, el Comité Provisional (a partir de entonces Comité Monetario y Financiero Internacional) y el Comité para el Desarrollo procuraron fortalecer el vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza, incorporando ese alivio de la deuda de los PPME en los planes más amplios de implementación de estrategias eficaces de lucha contra la pobreza. El nuevo enfoque fue el tema central de intensos trabajos por parte de los funcionarios del FMI y el Banco Mundial y de deliberaciones oficiales y oficiosas del Directorio Ejecutivo en septiembre de 1999.

Los comités respaldaron la adopción del llamado “documento de estrategia de lucha contra la pobreza” (DELP)² como herramienta principal para estructurar y coordinar los préstamos concesionarios a los países pobres en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza y la Asociación Internacional de Fomento, incluida la asignación de recursos en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME.

El DELP lo formula el propio país, con la participación de los sectores interesados, incluidos los gobiernos central y locales, la sociedad civil, los donantes y las organizaciones internacionales. En el documento se diagnostican y describen las causas de la pobreza del país, y se esboza un plan de acción a mediano plazo para reducir la pobreza sobre la base de medidas explícitas de lucha contra la pobreza y de un crecimiento económico más acelerado y amplio. El propósito del DELP es establecer el contexto de la asistencia concesionaria del FMI y el Banco, esperándose que los donantes bilaterales y otras instituciones financieras multilaterales vinculen su financiamiento a la estrategia establecida.

Conforme a este procedimiento, las medidas macroeconómicas fundamentales —comprendidas las metas de crecimiento e inflación y los elementos básicos de las políticas fiscal, monetaria y de balanza de pagos, así como las medidas estructurales para acelerar el crecimiento— tendrán que reflejar las prioridades identificadas en el proceso participativo. En ese proceso participativo del DELP también tendrán que definirse y priorizarse los programas sociales y sectoriales y las reformas estructurales fundamentales encaminadas a la reducción de la pobreza y el crecimiento, y habrá que calcular las repercusiones presupuestarias, teniendo en

cuenta la necesidad de asignar el gasto con eficiencia y precisión. El criterio de “abajo hacia arriba” para la fijación de los costos deberá reflejarse en el diseño del contexto macroeconómico, incluido el volumen y la composición del gasto público, y los déficit fiscal y externo. En ese sentido, las autoridades deberán tener en cuenta el efecto sobre la demanda interna, la capacidad de ejecución y la necesidad de mantener un nivel de reservas internacionales adecuado. Será menester asegurarse de que el programa de gastos puede financiarse en forma sostenible y no inflacionaria.

El nuevo enfoque también pone mayor acento en el mejoramiento de la gestión de gobierno como cimiento de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza. La mayor atención se centra en la mejora de la gestión de los recursos del Estado, más transparencia, participación ciudadana y, en general, la rendición de cuentas más abierta para la gestión de las finanzas públicas.

Este nuevo enfoque requiere mayor cooperación entre el Banco Mundial y el FMI en su asistencia a los países miembros de bajo ingreso. Al mismo tiempo, existe una clara división de tareas entre el Banco y el FMI para el respaldo prestado a la preparación de los DELP. Competerá al FMI asegurarse de que los programas sociales y sectoriales de los países para reducción de la pobreza se ajustan y podrán financiarse sosteniblemente en un contexto macroeconómico y presupuestario favorable, de fomento del crecimiento y de baja inflación. El Banco Mundial —junto con los bancos regionales de desarrollo y los organismos de la ONU— encabezará las conversaciones con las autoridades nacionales, la sociedad civil y los propios segmentos pobres en torno a cómo diseñar las medidas de reducción de la pobreza, y el financiamiento de dichas medidas. En el examen del DELP del país, los directores del Banco y el FMI considerarán y respaldarán en términos generales la estrategia global como un todo integrado; cada institución se centrará en las medidas y programas que les competen.

Cuestiones operativas

En una reunión celebrada en diciembre de 1999 para debatir las cuestiones operativas del SCLP, los directores ejecutivos subrayaron que la estrategia de reducción de la pobreza debe ser impulsada por los propios países, estar formulada y supervisada con amplia participación, y adaptarse a las circunstancias de cada país, pues de esa manera habrá más probabilidades de contar con el amplio apoyo y adhesión de la población, y será posible la implementación eficaz y sostenida de las medidas. La estrategia habrá que basarla en la labor ya emprendida para erradicar la pobreza en esos países, y formularla a partir de la comprensión del carácter y los factores determinantes de la pobreza, así como de los vínculos entre medidas públicas y resultados en materia

²El DELP sustituye al documento sobre parámetros de política económica (PPE) en el que se basaban los programas de reforma respaldados por el antiguo servicio reforzado de ajuste estructural del FMI.

de reducción de la pobreza. Es necesario contar con planes bien elaborados para la consecución de las metas cuantificables a mediano y largo plazo en materia de reducción de la pobreza —incluidos los resultados e indicadores intermedios fundamentales— para garantizar la ejecución y el control efectivos de las medidas. Asimismo, la formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza es importante para coordinar la labor del Banco Mundial y del FMI, así como la labor de los bancos regionales de desarrollo y otras instituciones multilaterales, los donantes bilaterales y las organizaciones del sector privado. Los directores ejecutivos acordaron que la estrategia resultante debe integrar las políticas institucional, estructural y sectorial en un contexto macroeconómico coherente.

El Directorio Ejecutivo expresó también su firme acuerdo en el sentido de que el proceso de formulación del DELP no puede enmarcarse en un esquema rígido, sino que tiene que reflejar las circunstancias particulares de cada país. Los DELP deberán hacer hincapié en la coherencia de la política macroeconómica y las medidas destinadas a reducir la pobreza, además de permitir el uso debido de los recursos adicionales que se faciliten mediante el alivio de la deuda. El proceso de formulación y seguimiento del DELP deberá ser participativo, y los directores ejecutivos reconocieron que variaría según las circunstancias del país y que los gobiernos enfrentarán dificultades para realizar esta tarea. Los directores exhortaron a los gobiernos a que aseguraran la representación adecuada de los puntos de vista de los pobres, reconociendo que se trata de una tarea ingente en términos de recursos, tanto humanos como financieros. La comunidad internacional tiene que respaldar la labor de los gobiernos en la concreción de procesos participativos.

Los directores ejecutivos recalcaron la utilidad de mantener sesiones informativas oficiosas sobre cada país en el curso de la formulación del DELP, pues ello ayudaría a los directores a formarse una opinión sobre la estrategia en marcha, y sería muy útil en los casos en que el proceso impulsado por el país miembro parezca generar opciones de política que pudieran no contar con el apoyo de los funcionarios o los directorios del Banco y el FMI. En esas sesiones, también se podría informar a los directores de la naturaleza del proceso participativo. Los directores convinieron en general en que las autoridades del país en cuestión publiquen el DELP antes de su consideración en el Directorio Ejecutivo al objeto de estimular el proceso participativo.

Cómo evitar demoras en la implementación: El DELP provisional

Es muy probable que la formulación de un DELP que cuente con amplia participación lleve tiempo —tal vez de uno a dos años— según las circunstancias de cada país. Por lo tanto, los directores ejecutivos prevén un

conflicto inevitable entre, por una parte, querer elaborar un DELP con la participación de un amplio espectro de las partes interesadas y, por otra, la necesidad de evitar demoras. Esto último se enmarca en el intento de que el mayor número posible de países alcance el punto de decisión, al amparo de la iniciativa para los PPME, dentro de un plazo adecuado a las necesidades de alivio de la deuda de los países, o de prestación de asistencia por el cauce del SCLP del FMI o de la Asociación Internacional de Fomento. Para solucionar este problema, los directorios ejecutivos del Banco y del FMI han acordado que, durante un período de transición, los países podrán elaborar DELP provisionales que incluirían muchos de los elementos básicos de un DELP completo, pero que se centrarían sobre todo en la situación que vive en ese momento el país y en las medidas que prevé adoptar para completar un DELP definitivo.

Como en el caso de un DELP definitivo, no existe una fórmula única para preparar el documento provisional. Como mínimo, el documento deberá incluir una declaración del gobierno anunciando el compromiso de reducir la pobreza, la descripción de los elementos principales de su estrategia, en congruencia con el diagnóstico disponible, y un marco macroeconómico y un plan de medidas de política con un horizonte de tres años, ambos orientados a la reducción de la pobreza y en los que se señale que los compromisos y las metas del último año son provisionales y sujetos a revisión —según haga falta— en el DELP definitivo. Los DELP provisionales también deberán incluir un cuadro cronológico y una descripción del proceso participativo que el gobierno se propone adoptar para preparar el DELP definitivo. Aunque los DELP provisionales no requieren un proceso participativo amplio, se espera que en muchos casos exista al menos cierto grado de participación.

La experiencia con los DELP provisionales de Bolivia, Mozambique y Tanzania, examinados por los directorios del FMI y el Banco Mundial en el ejercicio 2000, indica que los países están abordando los elementos programáticos fundamentales que se han propuesto.

- En cuanto al diagnóstico de la pobreza, si bien la calidad de los datos ha variado, todos los países afectados han podido aportar estimaciones de la pobreza que dan una idea concreta del volumen de problemas que enfrenta el país, tanto en términos absolutos como en términos de alcanzar las metas de desarrollo internacional en 2015 (véase el recuadro 5.2). En Bolivia, por ejemplo, se estima que el 70% de los hogares vive por debajo del umbral de pobreza nacional. En Tanzania, esta proporción se acerca al 50%, mientras que en Mozambique es de alrededor del 68%.
- Los países también han aportado metas cuantitativas a largo plazo para 2010 en relación con la reducción de la pobreza. En Bolivia, por ejemplo, la meta

Recuadro 5.1

Algunos países acogidos a la iniciativa para los PPME

En el ejercicio 2000, cinco países¹ (Bolivia, Mauritania, Mozambique, Tanzania y Uganda) llegaron al punto de decisión conforme al contexto de la iniciativa reforzada para los PPME, lo que representa compromisos del FMI por un total aproximado de \$12.600 millones. Ello equivale a un promedio de reducción de la masa de la deuda de más del 50%, que se suma a los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda. A comienzos del ejercicio, Guyana y Mozambique llegaron al punto de culminación en el marco de la iniciativa original.

Bolivia

Bolivia es el primer país de América Latina declarado habilitado para el alivio de la deuda en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME. De acuerdo con la iniciativa reforzada, el alivio de la deuda de Bolivia ascenderá a \$854 millones en valor neto actualizado. Este monto se suma a los \$448 millones comprometidos en el marco de la iniciativa original. En los últimos 10 años, Bolivia ha mejorado extraordinariamente sus resultados macroeconómicos. De la hiperinflación de 1985 pasó a una tasa de inflación del 3,1% en 1999. Las reservas internacionales oficiales y la inversión extranjera directa han aumentado sustancialmente y la carga de la deuda externa, aunque sigue siendo elevada, ha disminuido

¹Se prevé que, al 31 de diciembre de 2000, podrían quedar habilitados para recibir alivio de la deuda un total de 20 países (véase el cuadro 5.1).

mucho. Pese a que el crecimiento anual, tras su virtual estancamiento en la década anterior, ha alcanzado en los años noventa un promedio cercano al 4%, sigue estando por debajo del crecimiento potencial, y cerca del 70% de la población de Bolivia continúa viviendo en la pobreza.

Guyana

Al llegar, en mayo de 1999, al punto de culminación en el marco de la iniciativa original, Guyana recibió \$410 millones en alivio para el servicio de la deuda (\$256 millones en valor neto actualizado). Se prevé que en el segundo semestre de 2000 se llegue a un acuerdo en torno al marco económico y social que será respaldado por la iniciativa reforzada.

A mediados de los noventa, Guyana redujo sustancialmente los desequilibrios financieros e implementó importantes reformas estructurales encaminadas a fomentar el rendimiento mediante medidas de política orientadas al mercado. El crecimiento del PIB real alcanzó una tasa media anual del 7% y la inflación cayó al 3½%, tras alcanzar más del 100%. En 1998, el programa económico se desvió de su curso, en parte debido a incrementos salariales sustanciales en el sector público. La firme decisión del gobierno de implementar la política salarial programada en 1999 desató una huelga de dos meses decretada por los sindicatos de empleados públicos, lo que dio lugar a un laudo arbitral obligatorio que dispuso aumentos salariales sustanciales en 1999 y 2000. Las autoridades contuvieron otros gastos para reducir

el déficit global del sector público en 1999 y avanzaron mucho en la implementación de las reformas estructurales (en particular, la privatización) previstas en el programa de 1999. Las autoridades siguen empeñadas en reducir la pobreza y lograr un crecimiento sostenible a mediano plazo, para lo cual están estudiando con funcionarios del FMI una revisión del programa económico a mediano plazo que podría ser respaldado por un segundo acuerdo en el marco del SCLP.

Mauritania

Al llegar, en febrero de 2000, al punto de decisión en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME, Mauritania quedó habilitada para recibir \$1.200 millones de alivio de la deuda (\$622 millones en VNA).

Mauritania ha establecido buenos antecedentes en materia de ajuste y reforma en los frentes político, macroeconómico y social, ha implementado reformas estructurales sustanciales y ha consolidado la situación fiscal. Como reflejo de ello, el PIB creció a un promedio anual cercano al 5% desde 1992, con mejoras significativas en los indicadores sociales, aunque el 50% de la población todavía vive en condiciones de pobreza.

Mozambique

En abril de 2000, Mozambique cumplió los requisitos para un alivio total en el contexto de la iniciativa reforzada para los PPME, equivalente a \$600 millones (\$254 millones en VNA), monto que se suma a los \$3.700 millones de alivio de la deuda comprome-

es reducir la pobreza del 55% al 45% de la población urbana, y del 80% al 68% de la población rural. En Mozambique, el objetivo es reducir la pobreza a cerca del 60% en 2004 y a cerca del 50% en 2009.

- Todos los países han identificado áreas estructurales clave donde introducir reformas focalizadas en la reducción de la pobreza; naturalmente, se observa un alto grado de coincidencia en el que, en general, destacan las medidas de fomento del crecimiento económico sostenible y las mejoras en los sectores sociales (educación y salud), incluidas las medidas de reforma que repercuten en las instituciones, la infraestructura y la agricultura. Varios países han identificado también mejoras en el entorno empresarial, en especial para las empresas pequeñas y medianas.
- En cuanto a los aspectos macroeconómicos, los países de este grupo apuntan a un crecimiento acelerado del PIB basado en la aplicación de medidas macroeconómicas firmes a lo largo del lapso proyectado de tres años.
- Por último, en toda la documentación elaborada por los países se ofrece información sobre cómo in-

tidos en el marco de la iniciativa original para los PPME.

Mozambique ha avanzado sustancialmente en la implementación de las reformas económicas. En los últimos cuatro años, la inflación media anual bajó al 2%, tras acercarse al 47%, en tanto el PIB creció a un promedio anual de casi el 10%. En los últimos años, Mozambique ha emprendido también una decidida tarea de ajuste estructural, comprendidas la gestión de las finanzas públicas, la gestión de gobierno en general y la administración pública, así como en el desarrollo del sector privado. Aunque en 1996-97 el 68% de la población seguía viviendo en la pobreza, en los años noventa se han conseguido mejoras sustanciales en los indicadores sociales, especialmente la inscripción escolar en alza y la reducción de la tasa de mortalidad infantil. También ha mejorado la seguridad alimentaria de los hogares.

En respuesta a la emergencia surgida por las grandes inundaciones del primer trimestre de 2000, el Banco Mundial y el FMI decidieron reprogramar el alivio de la deuda, a raíz de lo cual Mozambique no reembolsará ningún servicio de la deuda con el FMI durante los próximos 12 meses.

Tanzania

En abril de 2000, Tanzania llegó al punto de decisión en el marco de la iniciativa reforzada, con lo que obtiene acceso a más de \$2.000 millones de alivio total de la deuda (en VNA), lo que refleja el progreso alcanzado por este país en la estabilización macroeconómica y la reforma estructural orientada al creci-

miento. En los últimos cuatro años, la inflación pasó a menos del 7%, tras superar el 20% durante muchos años, y el gobierno ha estado reembolsando la deuda interna, después de muchos años de endeudamiento anual por valor de más del 3% del PIB. En los últimos años, Tanzania se ha esforzado por imponer un ajuste estructural sostenido, incluyendo vastas reformas en los sectores externo, financiero y público. Sin embargo, la pobreza sigue estando generalizada, por lo cual, las autoridades hacen creciente hincapié en las medidas de lucha contra la pobreza.

Uganda

En febrero de 2000, Uganda alcanzó el punto de decisión en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME, con lo que queda habilitada para recibir un alivio de la deuda de \$656 millones en VNA. Este último acuerdo de alivio de la deuda de Uganda se suma a los \$347 millones en VNA otorgados como alivio de la deuda en abril de 1998, en el marco de la iniciativa original para los PPME. A comienzos de mayo de 2000, el FMI y el Banco Mundial respaldaron ampliamente el documento de estrategia de lucha contra la pobreza de Uganda, lo que habilita al país para llegar al punto de culminación en el marco de la iniciativa reforzada.

La habilitación de Uganda para recibir alivio de la deuda en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME es un reconocimiento a la eficacia que hasta la fecha ha tenido su estrategia de lucha contra la pobreza, la aplicación de los recursos del alivio de la deuda en el

marco de la iniciativa original para los PPME a sus programas de reducción de la pobreza, el proceso sustancialmente participativo —en el que se incluye a la sociedad civil— en la formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza y la permanente adhesión del gobierno a la estabilidad macroeconómica.

En la preparación de las estrategias de reducción de la pobreza que se incorporarían al DELP, Uganda pudo aprovechar los sólidos fundamentos de un plan nacional existente de alivio de la pobreza, el plan de acción para la erradicación de la pobreza, que fue lanzado en 1997 con el objetivo fundamental de reducir la pobreza al 10%, o menos, llegado 2017.

Aunque Uganda sigue siendo uno de los países más pobres del mundo, la labor analítica respaldada por el Banco Mundial indica que la pobreza se redujo al 44% en 1996/97, tras registrar el 56% en 1992/93, merced al impulso de un sostenido crecimiento económico. También han mejorado sustancialmente diversos indicadores sociales del país, sobre todo el de la enseñanza primaria, donde la tasa de inscripción pasó del 56% en 1995/96, al 94% en 1998/99.

En el sitio del FMI en Internet se encuentra el texto completo [en inglés] de los comunicados de prensa y los informes de progreso de los PPME. Concretamente, Iniciativa para los países pobres muy endeudados y documento de estrategia de lucha contra la pobreza: Informes de progreso, presentados el 14 de abril de 2000 por los funcionarios del FMI y el Banco Mundial a los miembros del Comité Monetario y Financiero Internacional.

corporar al programa el proceso participativo, aprovechando los esquemas existentes y, en varios casos, proponiendo la expansión del proceso mediante un calendario definido y una descripción clara (Bolivia y Tanzania).

En la mayoría de los DELP provisionales se prevé un proceso de consulta. Bolivia aprovecha desde 1997 la existencia de un Diálogo Nacional que sirvió para elaborar, ya en septiembre de 1998, un documento sobre “Propuestas contra la pobreza”. Ghana y Honduras, entre otros, son ejemplo de preparación de pro-

yectos de DELP provisional en estrecha consulta con la sociedad civil y la comunidad de donantes. Nicaragua se propone emprender consultas similares con la sociedad civil como parte de la preparación del DELP provisional.

Aunque reafirmaron que, en principio, los países que procuran alivio de la deuda en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME deben haber elaborado un DELP al llegar al punto de decisión, los directores ejecutivos observaron que pudiera retrasarse indebidamente la asistencia a los países habilitados para recibir

Recuadro 5.2 Metas de desarrollo para 2015

Los años noventa fueron testigo de una serie de conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas sobre el tema de las metas de desarrollo internacional. Sobre la base de los acuerdos alcanzados en esas reuniones en cuanto a las medidas necesarias para reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible, se han propuesto siete metas que, en su mayoría, habrán de alcanzarse llegado 2015.

Bienestar económico

- Reducir la pobreza extrema a la mitad en relación con los niveles de 1990.

Desarrollo social

- Garantizar la enseñanza primaria universal.
- Eliminar la disparidad de género en la educación (2005).
- Reducir la mortalidad infantil en dos terceras partes en relación con los niveles de 1990.
- Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes en relación con los niveles de 1990.

Sostenibilidad y regeneración del medio ambiente

- Implementar una estrategia nacional de desarrollo sostenible en cada país antes de 2005, a efectos de:
- Revertir las tendencias en la pérdida de recursos ambientales llegado 2015.

asistencia acelerada. En estos casos, los directores convinieron que podría llegarse a un punto de decisión sobre la base del DELP provisional. Sin embargo, en general, los países tendrán que haber adoptado un DELP definitivo, de índole participativa, y haber completado por lo menos un año de implementación satisfactoria, como tendría que quedar de manifiesto en el informe de progreso que preparara el gobierno sobre la ejecución del DELP, antes de llegar al punto de culminación.

Reconociendo que este último requisito podría retrasar el desembolso de asistencia reforzada al amparo de la iniciativa para los PPME en el caso de los países que ya han alcanzado el punto de decisión, los directores ejecutivos acordaron que para estos países haría falta cierta flexibilidad en el otorgamiento del alivio de la deuda.

Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza

En septiembre de 1999, el Comité Provisional respaldó la transformación del servicio de financiamiento concesionario del FMI —el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE)— en el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP). La denominación del servicio financiero fue oficialmente cambiada en noviembre y, en diciembre, los directores ejecutivos expresaron su apoyo básico al mecanismo y los procedimientos propuestos para la ejecución del SCLP, y para vincular al DELP los programas respaldados por el

SCLP. Los directores pidieron a los funcionarios del FMI que inicien la implementación rápidamente, reconociendo que exigiría una experimentación e innovación considerables. A fines del ejercicio 2000, un total de 80 países miembros de bajo ingreso estaban habilitados para recibir asistencia (véase el cuadro 5.3).

El SCLP y la estrategia de la lucha contra la pobreza.

En cuanto al marco que vincula al SCLP y el DELP, los directores ejecutivos subrayaron que las disposiciones del FMI en el contexto del SCLP tienen que respaldar la estrategia de la lucha contra la pobreza y ser congruentes con dicha estrategia. La estrategia es competencia de los países y, en el tándem Banco Mundial-FMI, el Banco Mundial encabezaría el trabajo de ayudar al país a formular la estrategia antipobreza y de respaldo crediticio para su ejecución. Un DELP actualizado, que contara con amplio respaldo de los directorios del Banco Mundial y el FMI, sería una de las condiciones para la aprobación de un acuerdo en el marco del SCLP, o para llevar a cabo un examen a su amparo. Este marco aseguraría que los recursos del FMI sirven para respaldar una estrategia amplia de reducción de la pobreza.

Celebración de deliberaciones. En general, los directores ejecutivos acordaron que las deliberaciones sobre los DELP se celebrarían al mismo tiempo que las deliberaciones sobre el SCLP, y con ocasión de la solicitud de un nuevo acuerdo de tres años o del examen anual en el marco del SCLP. Asimismo, los directores acordaron que, en general, para que pudiera aprobarse un nuevo acuerdo en el marco del SCLP o para llevar a cabo un examen, sería un requisito que haya un DELP, o que exista un informe de progreso, respaldados por los directorios del FMI y del Banco Mundial en un plazo de 12 meses antes.

Normalmente, los exámenes a mitad de año en el marco del SCLP no tendrían que realizarse simultáneamente con las deliberaciones del DELP o del informe de progreso pertinente. Los directores ejecutivos convinieron en que, en esos casos, la gerencia recomendaría al Directorio la adopción de medidas únicamente si entendía que la ejecución de la estrategia de la lucha contra la pobreza seguía siendo satisfactoria, o que se habían adoptado las medidas correctivas necesarias para reorientarla. El personal y la gerencia del FMI continuarían evaluando el progreso en las esferas macroeconómica y estructural que son competencia de la institución. En el caso de la política social, de la mayor parte de las medidas de reducción de la pobreza y de las demás medidas estructurales comprendidas en las competencias básicas del Banco Mundial, el personal del FMI determinará si el personal del Banco tiene alguna objeción importante sobre la pertinencia de la implementación, antes de que la gerencia decidiera si recomienda al Directorio la aprobación de los desembolsos correspondientes a un acuerdo en el marco del

SCLP. Los directores ejecutivos se manifestaron satisfechos con la propuesta del personal del FMI de que en los informes se deje constancia de las opiniones de los funcionarios del Banco respecto a la ejecución de la estrategia de la lucha contra la pobreza en las esferas de competencia de esa institución

En los casos en que la consideración por el Directorio de un DELP (o informe de progreso) y de un acuerdo (o examen) en el marco del SCLP no coinciden, se dejará constancia en los documentos del SCLP si algún elemento imprevisto ha afectado la relevancia del último DELP. Será necesario identificar todo plan que se desvíe del marco del DELP en el programa respaldado por el SCLP, y habrá que convenirlo con las autoridades nacionales pertinentes y el personal del Banco, además de conciliarlo con el DELP cuando se prepare el siguiente documento de estrategia.

Menor duplicación de la condicionalidad. Tomando nota del nuevo contexto de cooperación y comunicación muy estrechas con el Banco, los directores ejecutivos celebraron las propuestas de reducir la duplicación de la condicionalidad. Acordaron que, en el caso de las medidas de política definidas en el DELP, los funcionarios del Banco y del FMI decidirían conjuntamente —sobre la base de directrices establecidas para su colaboración en la asistencia a los países miembros— en qué esferas el Banco o el FMI tendrían la responsabilidad primordial de respaldar la formulación y la supervisión de las medidas de un gobierno o, si corresponde, establecer contactos con otras contrapartes interesadas en el desarrollo. Sobre la base de esta división de responsabilidades, se presumiría que las cartas de intención y los memorandos de política del SCLP abarcarían entendimientos sólo en aquellas esferas que competen primordialmente al FMI (y en estas esferas, se recurriría escasamente a la condicionalidad). Así, la condicionalidad en temas comprendidos en la competencia del Banco será responsabilidad de éste, salvo que se entienda que una determinada condición tiene repercusiones macroeconómicas directas y vitales y que, de no aplicarse la medida recomendada, se desviaría el programa financiado por el SCLP. En general, los directores ejecutivos consideraron adecuado que el FMI recurriera al Banco para supervisar la ejecución de las reformas estructurales que sea congruente con el DELP en los temas básicos de competencia del Banco, y expresaron satisfacción por la delimitación más precisa de los campos de responsabilidad y de rendición de cuentas institucionales. Subrayaron que no es de esperar que los funcionarios del FMI ofrezcan asistencia —ni deban ofrecerla— en esferas de responsabilidad primordial del Banco.

Los directores ejecutivos convinieron que las condiciones macroeconómicas de los acuerdos en el marco del SCLP se derivarían del contexto que se elabore en el DELP. La condicionalidad estructural de los progra-

Cuadro 5.3

Países que reúnen las condiciones para acceder al SCLP del FMI (al 30 de abril de 2000)¹

Afganistán	Lesotho
Albania	Liberia
Angola	Macedonia, ex Rep. Yug. de
Armenia	Madagascar
Azerbaiyán	Malawi
Bangladesh	Maldivas
Benin	Mali
Bhután	Mauritania
Bolivia	Moldova
Bosnia y Herzegovina	Mongolia
Burkina Faso	Mozambique
Burundi	Myanmar
Cabo Verde	Nepal
Camboya	Nicaragua
Camerún	Niger
Chad	Nigeria
China, Rep. Pop. del ²	Pakistán
Comoras	República Centroafricana
Congo, República del	Rep. Dem. Pop. Lao
Congo, Rep. Dem. del	República Kirguisa
Côte d'Ivoire	Rwanda
Djibouti	Samoa
Dominica	San Vicente y las Granadinas
Egipto	Santa Lucía
Eritrea	Santo Tomé y Príncipe
Etiopía	Senegal
Gambia	Sierra Leona
Georgia	Somalia
Ghana	Sri Lanka
Granada	Sudán
Guinea	Tanzanía
Guinea-Bissau	Tayikistán
Guinea Ecuatorial	Togo
Guyana	Tonga
Haití	Uganda
Honduras	Vanuatu
India	Vietnam
Islas Salomón	Yemen, República del
Kenya	Zambia
Kiribati	Zimbabwe

¹El servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) reemplazó el servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) a partir del 22 de noviembre de 1999.

²China ha indicado que no se propone utilizar recursos del SRAE (ahora denominado SCLP).

mas del FMI se basaría en las medidas estructurales que se identifiquen en el DELP y sólo abarcarían los campos identificados como competencia del FMI, con las excepciones ya señaladas.

Acuerdos de transición. Durante el período de transición necesario para que los países preparen su primer DELP en el marco de un proceso participativo, los directores ejecutivos acordaron que los nuevos acuerdos o nuevos programas anuales al amparo del SCLP

(véase el análisis que antecede) se basarían en un DELP provisional.

Examen. El SCLP se volvería a examinar a finales de 2001, junto con el examen general del enfoque DELP. Estos exámenes incluirían el aporte facilitado por los países miembros, las instituciones internacionales, otros proveedores de asistencia y la sociedad civil.

Cuestiones y medidas de política social en los programas respaldados por el FMI

En las deliberaciones de septiembre de 1999, los directores ejecutivos subrayaron la importancia del crecimiento económico para el alivio de la pobreza, pero reconocieron que el FMI tenía que ser sensible a las consecuencias sociales de su asesoramiento económico. En particular, los directores señalaron que:

- Los programas respaldados por el FMI habían tratado de ayudar a los países miembros a abordar los posibles efectos perjudiciales del ajuste y la reforma sobre los grupos vulnerables, amén de las perturbaciones externas.
- A su vez, esa tarea de ajuste y reforma podía aportar una contribución vital al crecimiento económico sostenible y la protección de los niveles de vida.
- Las medidas bien concebidas de política macroeconómica, sumadas a un gasto social y en infraestructuras eficiente, fomentan un crecimiento a largo plazo más rápido.
- Las redes de seguridad social y un gasto público debidamente distribuido y productivo, sobre todo en la esfera social, podían constituir así un apoyo fundamental para el éxito de los programas de ajuste y reforma en los países miembros.

Los directores ejecutivos examinaron otros requisitos de más vasto alcance para elevar los niveles de vida, incluido un crecimiento más acelerado y la creación de empleo, así como la mayor integración de los países más pobres en la economía internacional. Observaron que la comunidad internacional debe empeñarse en mejorar el acceso de estos países a los mercados de los países industriales y detener la excesiva corriente de armamentos a los países en desarrollo. Los directores también recalcaron la importancia de una buena gestión de gobierno, la transparencia y la responsabilización para garantizar el uso eficaz de recursos públicos.

Al examinar la función del FMI en relación con la política social, el Directorio consideró necesario reforzar mutuamente las medidas macroeconómicas y sociales. Los directores subrayaron la importancia de que, con ayuda del Banco Mundial, se integren más estrechamente las cuestiones sociales y las preocupaciones por la pobreza en los programas respaldados por el FMI. Entendieron que era necesaria una mayor atención a las cuestiones sociales en el contexto de los países de bajo ingreso, incluidos los países pobres muy endeudados, en los que es particularmente crítica la reforma estructural.

El Directorio Ejecutivo recalcó que el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales pertinentes tienen la competencia e idoneidad primordiales en relación con las cuestiones sociales y que, por tanto, el componente social de los programas respaldados por el FMI debe basarse en la labor de esas instituciones.

Comercio, desarrollo y reducción de la pobreza

La reforma del comercio, concebida en términos amplios, va más allá de reducir las restricciones fronterizas, pues incide vitalmente en el respaldo al crecimiento y la reducción de la pobreza. El Banco Mundial y el FMI consideran que la reforma de la política de comercio es un elemento importante del marco más vasto del desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

En la reunión de septiembre de 1999, el Comité para el Desarrollo exhortó al Banco Mundial, el FMI y la Organización Mundial del Comercio (OMC) a cooperar con otras partes interesadas en el apoyo al mejoramiento de los resultados del comercio y el fomento de la capacidad, en especial, en lo que hace a los países menos desarrollados. En el informe de seguimiento para la reunión de abril de 2000 del Comité para el Desarrollo, los funcionarios indicaron que, si bien el porcentaje de la población mundial que vive con menos de \$1 por día ha bajado en los últimos años, en 1998, el número de personas que vivían en la pobreza extrema se mantenía cerca de los 1.200 millones. Fijando un umbral un poco más alto, de \$2 por día, el número total de pobres se estimó en 1998 en 2.800 millones, lo que representa casi la mitad de la población mundial.

Aunque estas cifras ocultan grandes variaciones entre las regiones, las previsiones para el próximo decenio no son alentadoras. Los cálculos del Banco Mundial sugieren que en la hipótesis de que la situación de crecimiento relativamente desacelerado y crisis intermitentes se mantenga, el número de personas que viven con menos de \$1 por día se mantendría más o menos constante, en cerca de 1.200 millones, hasta el año 2008. En una hipótesis más alentadora, de crecimiento más acelerado y sostenido, ese total se reduciría a cerca de 700 millones. Sin embargo, dos regiones —América Latina y el Caribe, y África al sur del Sahara— registrarán escasos cambios; en realidad, en África al sur del Sahara, donde se concentran los países menos desarrollados, las previsiones indican un aumento de casi 40 millones de seres, es decir, de cerca del 14%. ¿Puede la expansión del comercio ayudar a mejorar este panorama?

Comercio, crecimiento y rapidez de la integración

El crecimiento económico por sí solo no puede garantizar la reducción importante y sostenida de la pobreza y la desigualdad, pero se necesita acelerar el crecimiento

para continuar avanzando por el camino que lleva a reducir la pobreza. Una gran parte de la literatura empírica indica que las economías más abiertas tienden a crecer con más rapidez que las cerradas. Pero las pruebas de que se dispone parecen señalar que muchos de los países en desarrollo más pobres no han podido integrarse todavía en los mercados mundiales ni, por consiguiente, participar en los beneficios impulsores del crecimiento (y potencialmente paliadores de la pobreza) que se derivan del comercio.

Aspectos prioritarios de la reforma del comercio

Si el crecimiento económico es parte integral de la reducción de la pobreza y si la apertura comercial respalda el crecimiento, entonces está claro que una reforma más profunda del comercio es urgente. Los países en desarrollo tienen que implementar reformas orientadas al exterior en una serie ordenada de pasos que permitan una expansión del comercio que ayude a fomentar el desarrollo y a reducir la pobreza. Los países desarrollados también tienen una tarea por delante en el mejoramiento del acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a sus mercados. Y el sistema de comercio mundial en su conjunto tiene que ser más incluyente. Un rápido examen de los recientes perfiles del comercio mundial indica algunos aspectos prioritarios para una reforma de mayor alcance.

Durante años, la expansión del comercio mundial ha dejado muy atrás al crecimiento del PIB mundial. En la última década, el comercio mundial creció a un ritmo anual medio del 6,3%, en comparación con un crecimiento del producto mundial del 3%. El grupo de países en desarrollo ha incidido decisivamente en este proceso, entre otras cosas, merced a la liberalización sustancial y con frecuencia unilateral de sus regímenes de comercio. Actualmente, este grupo representa casi el 20% del total de la exportación de mercancías y cerca del 16% de la exportación de servicios. Tomando a todos los países en desarrollo como grupo, la exportación de manufacturas se destaca cada vez más, y representa actualmente más del 70% del total de sus exportaciones. Entretanto, el comercio sur-sur ha pasado de cerca del 20% del total de la exportación de mercancías de los países en desarrollo en los años sesenta a más del 40% a finales de los noventa. Asimismo, en los últimos años, los países en desarrollo se han estado uniendo en agrupamientos regionales para liberalizar el comercio y facilitar la inversión intrarregional.

Estas asociaciones encierran la promesa de mercados más grandes y más integrados, con la perspectiva de incrementar el rendimiento de escala y la inversión extranjera directa, aparte de otros beneficios dinámicos. Sin embargo, la reducción de los aranceles intrarregionales tiene que ir acompañada de una reducción de los

aranceles externos, para evitar una desviación del comercio que repercute negativamente sobre el bienestar.

El reciente avance de algunos países en desarrollo en la participación en el comercio se ha producido en el contexto de grandes obstáculos —aunque cada vez menores— a la diversificación de su exportación, tanto en los países desarrollados como en otros países en desarrollo. Mientras que las tasas arancelarias medias de los países desarrollados para la exportación de manufacturas de los países en desarrollo son ahora relativamente bajas (alrededor del 4%), no revelan las “crestas” arancelarias ni los aranceles progresivos sobre productos en los que los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa. Los aranceles que establecen los países en desarrollo entre sí para sus productos manufacturados son aún más elevados (cerca del 13% en promedio).

En cuanto a los productos agropecuarios, la situación es notoriamente peor. Los países industriales imponen a las exportaciones agropecuarias de los países en desarrollo aranceles de más del 15% en promedio. Los aranceles que imponen los países en desarrollo entre sí para sus productos agropecuarios son aún superiores (más del 18%). Además, las exportaciones de los países en desarrollo enfrentan con frecuencia barreras no arancelarias, como cuotas restrictivas (por ejemplo, para el banano), medidas *antidumping* y otras formas de proteccionismo contingente, aparte de que tienen que competir con una producción agropecuaria subvencionada. Obviamente, las grandes barreras comerciales a la exportación agropecuaria no han contribuido a que los países en desarrollo pobres se integren cada vez más en el comercio mundial. Para colmo, los países menos desarrollados y los países pobres muy endeudados (PPME) dependen desproporcionadamente de la agricultura para generar su ingreso nacional y para la exportación.

La última década se ha caracterizado por un claro avance en la liberalización del comercio en todo el mundo, incluidos los países en desarrollo y, especialmente, los países en desarrollo que pueden acceder a la asistencia de la AIF y el SCLP, muchos de los cuales han reducido sustancialmente las barreras arancelarias y no arancelarias. Sin embargo, los datos indican que existe amplio margen para una mayor liberalización en los países en desarrollo, especialmente en los más pobres. Además, sería muy valioso que la comunidad internacional redoblara su empeño por abrir nuevas oportunidades de acceso a sus mercados para los países en desarrollo más pobres. Lo más importante es la liberalización en el sector agropecuario. Además, la liberalización del comercio en este sector tendría en realidad más beneficios agregados para los países industriales que para los países en desarrollo, a través de una asignación de recursos más eficaz, la reducción de los costos presupuestarios y mayor bienestar para los consumidores. El análisis cuantitativo parece indicar que la libera-

lización completa del comercio agropecuario mundial podría generar beneficios para los países en desarrollo por valor de más de \$40.000 millones al año.

La mayor liberalización del comercio de manufacturas también es importante debido al peso mucho mayor que tienen en la exportación de numerosos países en desarrollo (sobre todo, de los países en desarrollo de ingreso medio), y dado que la diversificación de la exportación ofrece oportunidades para que los países más pobres reduzcan su vulnerabilidad frente a las variaciones abruptas del precio de los productos básicos. Dentro de las manufacturas, los textiles y la ropa de vestir tienen especial incidencia, porque es un campo en el que los países en desarrollo tienen ventajas comparativas, está sometido a numerosas “crestas” arancelarias y se ve muy limitado por las cuotas. Los países industriales podrían eliminar estas cuotas en beneficio de sus propias economías y abrir así oportunidades de exportación a los países en desarrollo.

También podría merecer un esfuerzo especial la ayuda a los países en desarrollo más pobres. Los sistemas actuales de preferencias comerciales que funcionan en el marco de las Convenciones de Lomé³ y el Sistema General de Preferencias han beneficiado sobre todo a los países en desarrollo de ingreso más alto⁴. Además, los beneficios de la mayor parte de estos planes para los países más pobres han estado disminuyendo debido a la exclusión de una serie de productos denominados “sensibles”, en particular en la agricultura, los textiles y el calzado, precisamente en los que muchos países pobres tienen el mayor potencial para expandir y diversificar sus exportaciones. Asimismo, los planes son complejos y no son transparentes, y las preferencias se pueden eliminar unilateralmente, por ejemplo, en el caso en que las importaciones de un determinado país aumenten sustancialmente. Para que sean más eficaces, las nuevas iniciativas de acceso a los mercados para los países pobres habilitados tienen que ser amplias, previsibles, sencillas y transparentes.

El director general de la OMC ha defendido la concesión de acceso libre de derechos y sin cuotas a las exportaciones de los países menos desarrollados, y los miembros de la organización han estado considerando varias propuestas en ese sentido. Análogamente, el presidente del Banco Mundial y el ex director gerente del FMI han exhortado a los miembros de la OMC a apro-

bar una iniciativa que incluya todas las exportaciones de los países menos desarrollados y de los PPME como parte de un enfoque coherente que comprendería también un giro en la tendencia decreciente de las corrientes de ayuda extranjera a esos países. Este enfoque reconoce la importancia fundamental de la complementariedad entre el alivio de la deuda y un mayor acceso a los mercados.

Apoyo a la reforma del comercio y la reducción de la pobreza

Como se indicó antes, el crecimiento económico, aunque esencial, no siempre basta para reducir la pobreza en forma sostenida. Igualmente, la liberalización del comercio no puede de por sí garantizar el crecimiento económico. La estrategia de expansión del comercio tiene que abarcar un conjunto más amplio de iniciativas a nivel nacional, enmarcadas dentro de un contexto macroeconómico adecuado (que incluya la respuesta fiscal a las modificaciones arancelarias) y un enfoque amplio para los objetivos de desarrollo y la estrategia de reducción de la pobreza. Específicamente, es preciso prestar atención a la inversión en la infraestructura necesaria y en el desarrollo del capital humano que permita que los países en desarrollo cosechen los beneficios de la liberalización del comercio. También es fundamental una tarea de reforma institucional y de mejora del entorno jurídico de apoyo que fomente la confianza de los inversores. Los países necesitarán seguramente una ayuda sustancial de sus socios en el desarrollo para emprender estas tareas e inversiones complementarias.

Además, es necesario abordar la dimensión social. Los países tienen que contar con programas sociales, incluidas las redes de seguridad social, de capacitación y otros mecanismos para la transición, que compensen el costo del ajuste a la liberalización del comercio en aquellos casos en que, al principio, se sufran efectos derivados de las medidas liberalizadoras. La estrategia de asistencia del Banco Mundial y el FMI en una serie de economías ha respaldado cada vez más las tareas de la liberalización con medidas para fortalecer las redes de seguridad social.

El documento de estrategia para la lucha contra la pobreza (DELP) incidirá en la formulación e implementación de la reforma del comercio, por lo menos, en tres aspectos. En primer lugar, se explicitarán las consecuencias adversas transitorias que las reformas del comercio proyectadas pueden tener para los segmentos pobres del país y el DELP ofrecerá un contexto para diseñar las medidas compensatorias adecuadas. Segundo, el DELP será el resultado de un proceso participativo, que ayudará a que las autoridades y la población sientan más como propias esas medidas. Esto es significativo sobre todo en el contexto de la reforma del comercio, pues ayudará a contrarrestar la resistencia de los grupos de presión a la reforma del comercio y a implementar

³Lomé IV, firmado en 1989, que sustituye a los anteriores acuerdos de comercio y asistencia de Lomé, caducados en febrero de 2000. En junio de 2000 se firmará en Benin el instrumento que sustituirá a la Convención de Lomé IV.

⁴Como ejemplo, sólo el 1% de las importaciones de Estados Unidos en el contexto del SGP proviene de África, pues los principales beneficiarios del sistema son países de ingreso medio como Brasil, Filipinas, Malasia y Tailandia. En el caso de la Unión Europea, la proporción de productos africanos en sus importaciones es de sólo el 3,5% y tiende a disminuir.

las medidas convenidas. En tercer lugar, el método del DELP incluye el seguimiento de los cambios en los resultados que se obtengan, en el tiempo, con las medidas para la reducción de la pobreza, así como la evaluación de la repercusión de las medidas principales, lo que podría informar y estimular el diálogo emprendido sobre los efectos de la reforma del comercio en los distintos segmentos de la sociedad.

Colaboración con la OMC

El Banco Mundial, el FMI y la OMC comparten objetivos comunes y han tomado medidas para fortalecer la coordinación mutua y la congruencia de su política. La OMC concertó acuerdos de cooperación con el FMI y el Banco en 1996 y 1997. En estos instrumentos se prevé la celebración de consultas periódicas entre los directores de las tres organizaciones, un grupo de trabajo de alto nivel sobre congruencia de la política, integrado por altos funcionarios de las tres instituciones, procedimientos perfeccionados para el intercambio de documentos, asistencia de funcionarios (como observadores) a las reuniones pertinentes de directorios y co-

mités de cada institución, y contactos oficiales y oficiosos entre los funcionarios, incluida la realización conjunta de proyectos de investigación y seminarios (véase el apéndice IV).

Los tres organismos han continuado explorando las maneras de fortalecer la cooperación y la coherencia, cada uno en el marco de su alcance y teniendo en cuenta sus propias competencia e idoneidad.

Asistencia técnica en relación con el comercio

El Banco Mundial y el FMI brindan a los países miembros en desarrollo asistencia técnica relacionada con el comercio para respaldar las medidas de reforma de la política de comercio. La asistencia técnica del FMI tiende a las esferas de administración y reforma aduaneras, estadística y reformas tributarias profundas, incluida la reducción del grado de dependencia en los impuestos al comercio. La asistencia técnica del Banco Mundial abarca una gama de campos más amplia, como la política de competencia, el desarrollo de infraestructuras, el fomento de instituciones y elementos que lleven a facilitar el comercio.

