

Reducción de la pobreza y alivio de la deuda en los países de bajo ingreso

Uno de los obstáculos más graves a los que se enfrenta la comunidad de las naciones es la incidencia elevada y persistente de la pobreza extrema en muchos lugares del planeta. Las metas para el desarrollo internacional adoptadas por las Naciones Unidas a principios de los años noventa¹ apuntan a reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015 y a lograr avances igualmente amplios en cuanto a la mortalidad infantil y materna, la educación, la salud reproductiva y el medio ambiente. En la Cumbre del Milenio que la ONU celebró el año 2000, los líderes mundiales hicieron hincapié en la necesidad de intensificar la lucha contra la pobreza, lograr que la globalización pase a ser una fuerza positiva para toda la población mundial y contribuir a que los países en desarrollo movilicen los recursos necesarios para financiar un desarrollo sostenido (véase el recuadro 5.1).

El objetivo de paliar la pobreza estará más allá de las posibilidades de los países de bajo ingreso sin un crecimiento económico sostenido que favorezca a los pobres, y exigirá un esfuerzo concertado de los países mismos y de la comunidad internacional. Es responsabilidad del conjunto de las naciones abrir los mercados a las exportaciones de los países en desarrollo, intensificar las corrientes de ayuda y participar en el alivio de la carga de la deuda internacional de los países de bajo ingreso muy endeudados para que éstos puedan dedicar más recursos a la reducción de la pobreza.

Al FMI le corresponde una importante función en este ámbito, en colaboración con el Banco Mundial. En septiembre de 1999, el Comité Monetario y Financiero Internacional concedió su respaldo al refuerzo de la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME). También aceptó propuestas destinadas a establecer un vínculo entre, por un lado, el alivio de la deuda y el crédito concesionario canalizado a través del nuevo servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del FMI y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, y, por el otro,

estrategias integrales con las que puedan identificarse los distintos países y cuyas políticas quedarían enmarcadas en un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Los DELP encarnan los principios de autoría nacional, participación de la sociedad en general y de otras partes interesadas, y concentración en resultados concretos en materia de lucha contra la pobreza.

En abril y septiembre de 2000 y abril de 2001, se prepararon informes sobre el progreso logrado con la iniciativa reforzada para los PPME y el sistema de DELP, que luego fueron dados a conocer al público. Aunque queda mucho por hacer, durante el ejercicio 2001 se avanzó decididamente en este campo.

Iniciativa reforzada para los PPME

A mediados de la última década, la comunidad internacional tomó conciencia de que la carga de la deuda externa se había vuelto insostenible para numerosos países de bajo ingreso. A falta de un alivio general, en la mayoría de los casos se perpetuaría indefinidamente la situación de dependencia de la reprogramación de la deuda bilateral oficial, aun si las instituciones multilaterales siguieran brindando financiamiento en condiciones concesionarias y si se mantuvieran en curso políticas económicas prudentes.

Lanzada en 1996 por el FMI y el Banco Mundial, la iniciativa para los países pobres muy endeudados marcó la primera oportunidad en que los acreedores multilaterales, el Club de París y otros acreedores bilaterales oficiales se unieron en un empeño conjunto por reducir la masa de la deuda de los países pobres más afectados a niveles sostenibles, de tal modo que pudieran atender el servicio de la deuda con el producto de las exportaciones, la asistencia y la entrada de capital sin poner en riesgo los programas de alivio de la pobreza y el crecimiento económico a largo plazo. Un elemento fundamental de la iniciativa es el empeño permanente del país deudor en favor del ajuste y las reformas estructurales.

Conscientes de la extrema lentitud con la que avanzaba la iniciativa, el FMI y el Banco Mundial decidieron volver a estudiarla a comienzos de 1999, y mantuvieron consultas con organizaciones de la sociedad civil

¹Véase *Informe anual 2000*, pág. 64.

Recuadro 5.1

Aporte del FMI a la planificación de la conferencia de la ONU sobre financiación del desarrollo

En febrero de 2001, los directores ejecutivos del FMI y algunos países miembros de la Mesa del Comité Preparatorio de la Reunión Internacional Intergubernamental de Alto Nivel sobre Financiación del Desarrollo, un órgano de las Naciones Unidas, se reunieron en Washington con el objeto de intercambiar opiniones sobre el temario de encuentro de formuladores de política, que tendrá lugar en marzo de 2002 en México.

La conferencia es producto de la Cumbre del Milenio organizada por la ONU en septiembre de 2000, ocasión en la cual los líderes mundiales avalaron una serie de objetivos fundamentales para el desarrollo, tales como la sustentación del crecimiento económico, la integración de los países que la globalización haya dejado rezagados y el empeño constante por erradicar la pobreza.

Si bien falta casi un año para la reunión, los cuidadosos preparativos avanzan en

varios frentes. El temario preliminar abarca el aporte de una política nacional económica y financiera bien concebida para poder movilizar recursos destinados al desarrollo nacional e internacional, la creación de oportunidades para el comercio y el alivio de la deuda como parte del respaldo de las naciones industriales a la financiación del desarrollo, las vías de acceso de los países en desarrollo a los mercados financieros internacionales y la prevención y control de las crisis en los mercados financieros.

El proyecto de informe preparado por Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas, en base a la labor de varios grupos de trabajo en los que confluyeron los aportes de otros organismos de la ONU, el FMI, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), condensa los criterios actuales en torno a un temario que todavía está en elaboración.

y funcionarios públicos. En junio de ese año, el Grupo de los Ocho (G-8), reunido en la Cumbre de Colonia, propuso que se modificaran los criterios de acceso a la iniciativa para brindar un alivio de la deuda más rápido y profundo a un número mayor de países y, en septiembre, los países miembros del FMI y del Banco Mundial aprobaron una ampliación que permitiera brindar un alivio más rápido, amplio y profundo (véase el recuadro 5.2).

Progreso realizado

En abril de 2001, 22 países —más de la mitad del total que recibiría alivio para la deuda en el marco de la iniciativa de acuerdo con lo previsto— habían alcanzado el punto de decisión, lo que con el tiempo les ofrecerá un alivio del servicio de la deuda de alrededor de \$20.000 millones, expresados en valor neto actualizado (véase el cuadro 5.1). Algunos acreedores ya efectuaban desembolsos provisionales a su favor y tenían previsto hacerlo extensivo a otros países. Uno —Uganda— alcanzó el punto de culminación dentro de la iniciativa reforzada y comenzó a recibir alivio incondicional de la deuda; se espera que lo propio suceda con varios participantes más para fines de 2001. Algunos de los países que, conforme a la iniciativa reforzada, todavía no habían alcanzado el punto de decisión al 30 de abril de 2001 lo harán seguramente durante el ejercicio 2002. Pero muchos otros, reuniendo las condiciones para aco-

gerse a la iniciativa, se encuentran aquejados por conflictos y en algunos casos tienen atrasos persistentes ante el Banco Mundial y el FMI. Hay también países de los que no se espera recibir una solicitud de acceso a la iniciativa ya que quizá su carga de la deuda sea sostenible gracias a mecanismos de alivio tradicionales.

Los 22 países² que se han hecho acreedores al alivio de la iniciativa reforzada gozarán de una reducción sustancial del saldo de la deuda y de los pagos en concepto de servicio de la deuda (véase el gráfico 5.2). Al sumar los cauces tradicionales de alivio de la deuda y las promesas de condonación complementaria de la deuda bilateral, el nivel de la deuda externa del grupo descenderá prácticamente dos tercios en valor neto actualizado (de

\$53.000 millones a \$20.000 millones), ubicándose por debajo del promedio de la totalidad de los países en desarrollo. El ahorro real en los pagos por servicio de la deuda también será sustancial comparado con el período 1998–99: alrededor de \$1.100 millones por año. Los pagos de la deuda expresados como porcentaje de las exportaciones, del PIB y de los ingresos fiscales también experimentarán una drástica reducción.

La asistencia provisional representa una oportunidad para recibir beneficios inmediatos y, al mismo tiempo, ofrece el margen y el respaldo que un país necesita para articular en detalle en su DELP las prioridades y los programas que recibirán recursos públicos en general y fondos liberados gracias al alivio de la deuda. Según los primeros indicios, estos últimos se canalizan en gran parte hacia la salud (comprendidos la prevención y el tratamiento del VIH/sida), la enseñanza, infraestructuras rurales y abastecimiento de agua y construcción de carreteras. No obstante, la concreción de estos beneficios también exige de todos los acreedores la prestación diligente del alivio que han comprometido.

²Un país más, Chad (es decir, el vigésimo tercero), alcanzó el punto de decisión en mayo de 2001 (pasado el cierre del ejercicio 2001). Côte d'Ivoire había llegado al punto de decisión dentro de la iniciativa original para los PPME, pero aún no lo ha alcanzado según las condiciones de la iniciativa reforzada.

Recuadro 5.2

¿Cómo funciona la iniciativa reforzada para los PPME?

La iniciativa reforzada para los PPME procura brindar un *alivio de la deuda más profundo* mediante la fijación de objetivos más ambiciosos que apuntan a la sostenibilidad:

- Aplicando el criterio de la balanza de pagos, se busca una relación entre el valor neto actualizado de la deuda y la exportación del 150% (hasta entonces, del 200% al 250%).
- Aplicando el criterio de la situación fiscal, se busca una relación entre el valor neto actualizado de la deuda y los ingresos fiscales del 250% (hasta entonces, del 280%). A la vez, se redujeron los coeficientes que permiten solicitar amparo por medio de la vertiente fiscal: el coeficiente exportación/PIB es ahora del 30% (antes, del 40%) y el coeficiente ingresos fiscales/PIB se situó en el 15% (antes, el 20%).

En virtud de la iniciativa reforzada, se considera que un país pobre muy endeudado ha llegado al “punto de decisión” tras haber establecido un historial suficiente de medidas de política económica acertadas y centradas en la reducción de la pobreza. En ese momento, los directorios ejecutivos del

FMI y del Banco Mundial fijan el volumen de asistencia que el país deudor necesita para alcanzar el umbral de sostenibilidad (véase el gráfico 5.1). Se pone en marcha entonces el alivio de la deuda y otras clases de ayuda bajo la modalidad de “asistencia provisional”. El monto depende de una evaluación de las necesidades inmediatas del país y de su capacidad para canalizar los recursos hacia la lucha contra la pobreza. Si el país mantiene en curso medidas prudentes de alivio de la pobreza, la asistencia provisional continúa hasta el “punto de culminación”, momento en que se liberan los fondos comprometidos para la reducción del saldo total de la deuda.

La iniciativa reforzada para los PPME procura asimismo brindar un *alivio de la deuda más rápido*, con la introducción de puntos de culminación “flotantes” no vinculados a un calendario rígido, sino al progreso alcanzado en pos de una serie de reformas previamente definidas. Por lo tanto, un buen desempeño da lugar a la posibilidad de recibir alivio antes de lo programado. Además la otorgación de asistencia provisional conforme a la iniciativa reforzada entraña una diferencia funda-

mental con la iniciativa original, pues en ésta el alivio de la deuda comenzaba únicamente a partir del punto de culminación. El objetivo principal es liberar más fondos con más rapidez para reasignarlos a la reducción de la pobreza.

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.

El refuerzo de la iniciativa para los PPME determina también un *alivio de la deuda más amplio* al expandir el número de países habilitados. Los 22 países que reunían las condiciones de acceso reciben ya la asistencia que brinda la iniciativa.

La asistencia conforme a 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 económica. El propósito de este último requisito es garantizar que el alivio de la deuda se aplica a un uso eficaz.

Tareas pendientes

En lo que queda del año 2001, aguardan retos especiales en cuanto a la ejecución de la iniciativa, ya que se han recibido solicitudes de alivio de nuevos países, y otros que ya lo reciben se preparan para el punto de culminación. El primero —hacer avanzar nuevos casos hacia el punto de decisión— presenta aristas especialmente difíciles, ya que la mayoría de los países aún no habilitados para recibir alivio conforme a la iniciativa PPME acaban de pacificarse o siguen sufriendo conflictos armados internos o transfronterizos, y muchos luchan con graves problemas de gobierno. Al mismo tiempo, se trata de naciones que necesitan alivio de la deuda dentro del marco de un financiamiento externo sustancial para poder emprender la reconstrucción y la reducción de la pobreza. El segundo reto consiste en contribuir a que los programas macroeconómicos y de reforma de los 22 países que han avanzado hasta el punto de decisión se mantengan en curso hacia el punto de culminación. Para ello habrá que brindarles individualmente asistencia para la preparación y la ejecución de un plan de acción

propio y completo, elaborado como documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), al que brinden su respaldo los directorios del Banco Mundial y el FMI.

Sostenibilidad a largo plazo de la deuda externa

En una reunión celebrada en abril de 2001, los directores ejecutivos convinieron en que el alivio que ofrece la iniciativa constituye un buen fundamento para garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo, pero también exige la puesta en práctica ininterrumpida de reformas estructurales y una gestión macroeconómica acertadas, así como corrientes adecuadas de recursos externos en condiciones concesionarias y un acceso más amplio a los mercados de los países avanzados. (El director gerente del FMI y el presidente del Banco Mundial pusieron de relieve algunos de estos conceptos durante una visita a África; véase el recuadro 5.3.)

La participación de los países acreedores es uno de los factores determinantes de la sostenibilidad de la deuda externa de los PPME. Los directores ejecutivos

Cuadro 5.1.

Iniciativa reforzada para los PPME: Clasificación de países; al 30 de abril de 2001

41 países pobres muy endeudados				
Alivio aprobado tras llegar al punto de decisión (22)		Aún sin llegar al punto de decisión (15)		Casos sostenibles (4) ¹
Benin	Malí	Burundi ²	Myanmar ²	Angola ²
Bolivia ³	Mauritania	Chad ³	República Centroafricana ²	Kenya
Burkina Faso	Mozambique	Congo, Rep. Dem. del ²	Rep. Dem. Pop. Lao	Vietnam
Camerún	Nicaragua	Congo, Rep. del ²	Sierra Leona ²	Yemen, Rep. del ⁵
Gambia	Níger	Côte d'Ivoire	Somalia ²	
Guinea	Rwanda ²	Etiopía ²	Sudán ²	
Guinea-Bissau ²	Senegal	Ghana	Togo	
Guyana	Santo Tomé y Príncipe ⁴	Liberia ²		
Honduras	Tanzanía			
Madagascar	Uganda			
Malawi	Zambia			

¹Se prevé que estos países lograrán la sostenibilidad de la deuda tras recibir alivio por medio de mecanismos tradicionales.

²Países aquejados por conflictos.

³Chad alcanzó el punto de decisión en mayo de 2001. Bolivia alcanzó el punto de culminación en junio de 2001, después del cierre del ejercicio 2001.

⁴Santo Tomé y Príncipe no recibió asistencia dentro del marco de la iniciativa ya que a fines de 1999 no tenía ningún saldo pendiente ante el FMI y ése es el parámetro con el que se calcula el alivio.

⁵Yemen alcanzó el punto de decisión en junio de 2000, consiguiendo un nivel sostenible de deuda tras la aplicación de mecanismos tradicionales de alivio.

hicieron hincapié en la importancia crítica que reviste la ampliación del acceso a los mercados de exportación de las naciones industriales, un volumen adecuado de financiamiento rebasado el punto de culminación y un régimen disciplinado de otorgamiento de crédito a los países muy endeudados, junto con asistencia técnica orientada a mejorar la gestión de la deuda. El Directorio también alentó a todos los acreedores a cumplir con los plazos de desembolso previstos en la iniciativa para los PPME. Sobre todo, el alivio de la deuda no debería reemplazar a otras modalidades de ayuda para el desarrollo, y la asistencia suplementaria proporcionada a los países pobres muy endeudados no debería hacerse efectiva a expensas de aquellos que no lo están.

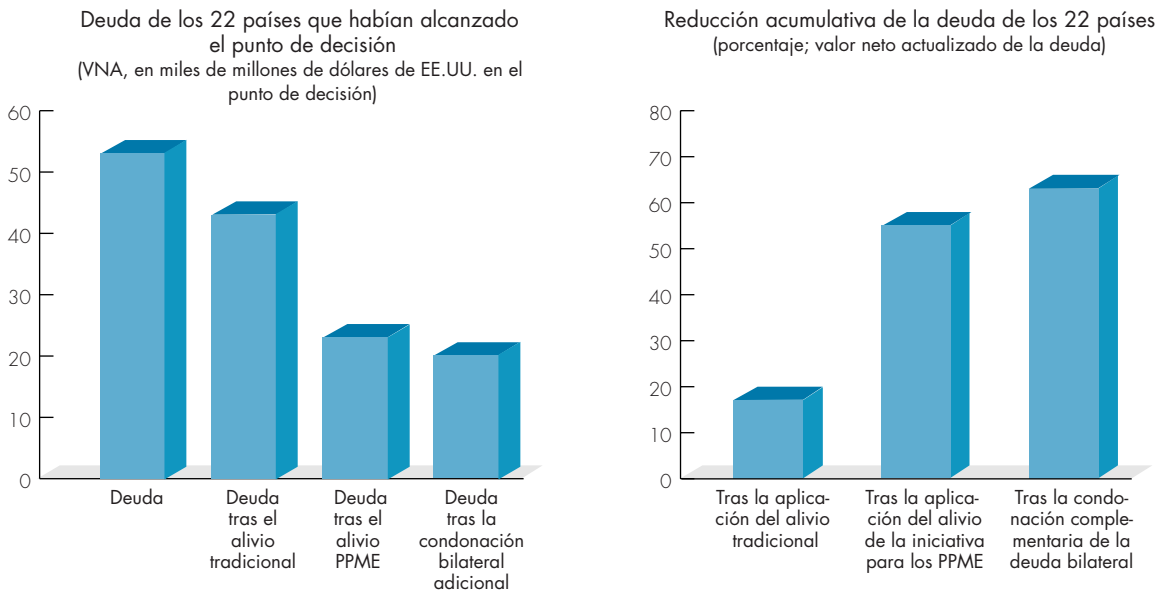
A menos que los países deudores tengan políticas bien concebidas —a nivel de medidas macroeconómicas, reformas estructurales, administración del sector público, buena gestión de gobierno y participación social—, no será posible fomentar el ahorro nacional ni estimular el crecimiento del producto y la exportación para reducir las vulnerabilidades externas y, en última instancia, la dependencia de la ayuda. Dada la importancia del sector privado para las posibilidades de crecimiento a largo plazo de los PPME, los directores ejecutivos hicieron hincapié en la necesidad de que dichos países creen un ambiente que sea propicio a la inversión y la actividad económica privada y que facilite la captación del capital privado, especialmente por medio de la inversión extranjera directa.

Como las proyecciones de la sostenibilidad de la deuda son muy sensibles al nivel y la composición del nuevo financiamiento, los directores ejecutivos recomendaron concederlo en condiciones sumamente concesionarias en el caso de los PPME. Hicieron hincapié en la importancia de la transparencia y la supervisión de todo nuevo préstamo para los PPME, especialmente si se trata de operaciones no concesionarias.

Los directores ejecutivos opinaron que la iniciativa constituye un buen fundamento para lograr la sostenibilidad de la deuda una vez rebasado el punto de culminación, pero señalaron que, según las previsiones, la relación entre el valor neto actualizado (VNA) de la deuda y la exportación de algunos PPME disminuirá a menos del 150% solamente a mediano plazo, en gran medida a causa de los niveles proyectados de nuevos préstamos y, en algunos casos, del escaso crecimiento de la exportación. Sin ignorar el hecho de que estos nuevos fondos son necesarios para alimentar la inversión y el crecimiento del producto a medio plazo, los directores comentaron que el aumento del coeficiente de endeudamiento agudiza la vulnerabilidad frente a las perturbaciones externas. Se mostraron satisfechos ante el hecho de que la iniciativa permita proyectar niveles de servicio de la deuda relativamente bajos para los PPME, y de que el nuevo alivio voluntario de la deuda bilateral ya anunciado signifique una disminución de los coeficientes de endeudamiento y de servicio de la deuda.

Gráfico 5.2

Reducción del saldo de la deuda de los 22 PPME en el punto de decisión¹
al 30 de abril de 2001



Fuente: FMI; documentos sobre los PPME.

¹Excluye a Chad, que alcanzó el punto de decisión en mayo de 2001.

Los directores ejecutivos convinieron en que la documentación sobre los puntos de culminación debería contener un análisis y un examen exhaustivo de las perspectivas de sostenibilidad a largo plazo. Reiteraron que estaban dispuestos a considerar la posibilidad de ampliar el alivio de la iniciativa reforzada con carácter excepcional, ante cambios fundamentales en la situación económica de un PPME por razones exógenas, partiendo de una evaluación nueva y exhaustiva de las condiciones en que se encuentre al alcanzar el punto de culminación.

Los directores ejecutivos también recalcaron la necesidad de mejorar la gestión de la deuda, alentando a los PPME a prestar especial atención a la transparencia de sus cuentas y a la armonización de la gestión de la deuda con la política fiscal y monetaria, e invitando al personal del FMI a seguir colaborando con las autoridades, los organismos especializados y los proveedores de asistencia técnica en pos de ese objetivo.

Asistencia a los países que salen de un conflicto

En abril de 2001, los directorios del Banco Mundial y el FMI pasaron revista a un documento preparado conjuntamente que trataba ciertos aspectos de la asistencia que ambas instituciones brindan después de un conflicto. Uno de los temas principales era la manera en que se puede ayudar a los países habilitados a cumplir con las

condiciones de la iniciativa. El documento señalaba que un desafío importante sería el de ayudar a los demás países que reúnan las condiciones de la iniciativa y que se hayan visto afectados por un conflicto a establecer un historial; ello, a su vez, les permitirá avanzar hacia sus puntos de decisión y comenzar a recibir alivio de la deuda. La necesidad de alivio de la deuda de estos países es particularmente aguda, dadas la intensa pobreza y las importantes necesidades de reconstrucción que muchos de ellos tienen ante sí. Los directorios del FMI y del Banco Mundial convinieron en que el actual marco de la iniciativa para los PPME tiene la flexibilidad necesaria para ajustarse a las circunstancias especiales de estos países, incluso teniendo en cuenta el plazo del que disponen para establecer su historial. Si bien reconocieron que en muchos casos existen necesidades apremiantes de financiamiento, los directores ejecutivos del FMI destacaron también la importancia de una condicionalidad adecuada y de velar por que los recursos liberados por el alivio de la deuda se usen eficazmente en la lucha contra la pobreza. A ese respecto, subrayaron la importancia de establecer mecanismos de seguimiento de los gastos relacionados con la pobreza y de lograr transparencia en los gastos militares. Convinieron también en que un historial satisfactorio debía incluir una concentración en la reconstrucción de la capacidad y el mejoramiento de la gestión general de gobierno. Muchos directores

Recuadro 5.3

Visita conjunta del FMI y del Banco Mundial a África

En febrero de 2001, Horst Köhler, director gerente del FMI, y James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, efectuaron la primera visita conjunta de los máximos responsables de las instituciones de Bretton Woods a África. El objetivo principal de los encuentros con 22 jefes de Estado durante la gira por Kenya, Malí, Nigeria y Tanzania fue conocer las opiniones de los dirigentes africanos respecto a la forma en que África puede acelerar su crecimiento, paliar la pobreza y ponerse en condiciones de aprovechar la globalización.

Ante todo, los dirigentes africanos destacaron la necesidad de abordar los problemas de los conflictos y las deficiencias en la gestión de gobierno, haciendo hincapié en que el crecimiento y una reducción sostenible de la pobreza debían fundarse —y sostenerse— en la paz, la democracia y unas instituciones eficaces. Segundo, reconocieron que las perspectivas de crecimiento rápido dependerían de que se estableciera una base firme de recursos humanos, para lo que se requería un aumento del apoyo a la enseñanza y la salud. En particular, destacaron la crítica necesidad de combatir los efectos devastadores del VIH/sida, haciendo referencia a sus experiencias respectivas en la lucha contra esta pandemia. Tercero, subrayaron la meta común de colocar al continente africano en condiciones de aprovechar la globalización y estuvieron de acuerdo en que era indispensable reforzar la cooperación y la inte-

gración regionales a fin de realzar la competitividad de sus economías. Hicieron hincapié en que la apertura de los mercados de los países industrializados a los bienes producidos en África y el acceso a los mercados mundiales de capital eran elementos esenciales para fomentar y sostener el crecimiento. Sin embargo, destacaron también que, en el futuro inmediato, la disponibilidad de corrientes concesionarias adecuadas sería la clave para ayudar a muchos países africanos a convertir en realidad su potencial de un crecimiento más elevado en favor de los pobres (véase el cuadro 5.2). Todos los dirigentes acogieron con beneplácito el progreso realizado recientemente en el marco de la iniciativa para los países pobres muy endeudados; algunos instaron a que se adoptaran nuevas medidas en materia de cancelación de la deuda. También acogieron con beneplácito las iniciativas para racionalizar la condicionalidad adoptadas por el FMI y el Banco Mundial e hicieron ver la importancia de armonizar la condicionalidad con las estrategias de desarrollo formuladas por los propios países.

En respuesta, los Sres. Köhler y Wolfensohn subrayaron que los países africanos debían esperar el apoyo de la comunidad internacional, en consonancia con sus esfuerzos por formular y aplicar estrategias de crecimiento y lucha contra la pobreza bien fundadas; esto es, la “ayuda para la autoayuda”. Enormemente impresionados por la convicción de los dirigentes africanos

de que el futuro del continente se encuentra en sus propias manos y por su consagración a cambios profundos que permitirán atacar la pobreza de raíz, los Sres. Köhler y Wolfensohn aseguraron que sus instituciones están dispuestas a darles apoyo en esos esfuerzos. Sobre este particular, recalcaron que harían todo lo posible por contribuir a la lucha contra el VIH/sida, mancomunándose con otros donantes para complementar los recursos de la Asociación Internacional de Fomento. En el curso de la visita se puso nuevamente de manifiesto la necesidad de que la comunidad internacional acreciente su apoyo a los esfuerzos emprendidos por los países africanos. No solo es fundamental abrir los mercados de los países desarrollados a todas las exportaciones de los países africanos y de otras naciones pobres, los países desarrollados tienen también que aumentar su asistencia oficial para el desarrollo y realzar la eficacia de ésta, incluso mediante su cabal armonización con el proceso de estrategias de lucha contra la pobreza promovido por los países mismos. Por último, las conversaciones reforzaron la convicción de que los esfuerzos colectivos del Banco Mundial y el FMI en el marco del sistema de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y la iniciativa reforzada para los PPME son elementos centrales para dar un apoyo eficaz a los países pobres en la lucha contra la pobreza y la promoción del crecimiento.

convinieron en que, si existe un progreso sustancial hacia la estabilidad macroeconómica, el buen gobierno, el fortalecimiento de las capacidades y la supervisión, el Banco Mundial y el FMI podrían plantearse la posibilidad de adelantar el punto de decisión para los países que salen de un conflicto, prolongando a su vez el período provisional. Ambas instituciones considerarían también la necesidad de concentrar el alivio de la deuda a los PPME al principio del proceso, en la medida de lo posible, teniendo en cuenta su perfil del servicio de la deuda y su capacidad de absorción. En algunos casos, el acceso al alivio que ofrece la iniciativa requerirá la resolución de los atrasos con el Banco, el FMI y otras instituciones; para facilitar ese resultado, los planes de regularización

de los atrasos de cada país se formularían conjuntamente y en consulta con otros acreedores.

Muchos países que salen de un conflicto necesitarán una asistencia técnica considerable del Banco Mundial y del FMI para restablecer rápidamente funciones críticas de gobierno. Los directorios de ambas instituciones estuvieron de acuerdo en que el personal, en consulta con otras fuentes de asistencia técnica, procediera a efectuar una evaluación temprana de las necesidades de estos países y a elaborar los planes de acción respectivos. También le solicitaron que explorara diversas opciones para financiar la participación de las instituciones en ese esfuerzo e informara al respecto a los directorios. Los directores ejecutivos del FMI hicieron suya la idea

Cuadro 5.2

Corrientes netas de ayuda de los grandes donantes; 1990–2000¹

	Precios corrientes							2000 a precios constantes de 1999 ³	Variación 1999/00		Proporción del PNB del donante en 2000
	1990	1995	1996	1997 ²	1998 ²	1999 ²	2000 ²		A precios corrientes ³	A precios constantes ³	
	<i>(miles de millones de dólares de EE.UU.)</i>								<i>(porcentaje)</i>		
Alemania	6,3	7,5	7,6	5,9	5,6	5,5	5,0	5,8	-8,7	5,9	0,27
Canadá	2,5	2,1	1,8	2,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,4	-2,2	0,25
Dinamarca	1,2	1,6	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	1,9	-4,0	7,3	1,06
Estados Unidos	11,4	7,4	9,4	6,9	8,8	9,1	9,6	9,4	4,8	2,7	0,10
Francia	7,2	8,4	7,5	6,3	5,7	5,6	4,2	4,9	-25,1	-13,9	0,33
Italia	3,4	1,6	2,4	1,3	2,3	1,8	1,4	1,5	-24,3	-14,3	0,13
Japón	9,1	14,5	9,4	9,4	10,6	15,3	13,1	12,6	-14,8	-17,9	0,27
Países Bajos	2,5	3,2	3,2	2,9	3,0	3,1	3,1	3,4	-1,9	10,0	0,82
Reino Unido	2,6	3,2	3,2	3,4	3,9	3,5	3,5	4,7	29,2	35,6	0,31
Suecia	2,0	1,7	2,0	1,7	1,6	1,6	1,8	2,0	11,2	22,3	0,81
Donantes del G-7	40,9	44,7	41,3	35,1	38,6	42,6	39,4	40,6	-7,3	-4,8	0,19
Otros donantes del CAD ⁴	12,0	14,2	14,2	13,2	13,5	13,8	13,6	15,0	-1,5	8,3	0,46
Total del CAD	53,0	58,9	55,4	48,3	52,1	56,4	53,1	55,5	-5,9	-1,6	0,22
(como porcentaje del PNB)	0,33	0,27	0,25	0,22	0,23	0,24	0,22

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

¹Desembolsos a título de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) efectuados por los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), el principal órgano de la OCDE encargado de la cooperación con los países en desarrollo. Los datos se basan en el monto total donado y no incluyen la condonación de la deuda por créditos no relacionados con la AOD; los datos correspondientes al año 2000 son provisionales.

²No es posible la comparación exacta con datos anteriores a 1997 debido a la reclasificación en 1997 de algunos países ex beneficiarios de la AOD.

³Precios y tipos de cambio.

⁴Australia, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Portugal y Suiza.

de alentar a los donantes bilaterales a que otorguen subvenciones de las tasas de interés por medio de una cuenta administrada con donantes múltiples que establecería la institución, y comprobaron con satisfacción que varios países miembros estaban dispuestos a considerar la posibilidad de participar.

Sistema del DELP

Formulado por el propio gobierno, con la participación de la sociedad civil, los donantes y las organizaciones internacionales, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)³ sirve de marco para la prestación de la asistencia concesionaria del FMI y del Banco Mundial. No existe un modelo para los DELP; cada uno debe reflejar las circunstancias propias del país al que corresponde, describiendo las principales características de las poblaciones carenciadas y esbozando estrategias adecuadas a medio y largo plazo. Los distintos países deben preparar sendos informes anuales sobre el avance logrado con la puesta en prác-

³El 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.

tica de las estrategias y actualizar su DELP cada tres años. Cada DELP debe ser fruto de una amplia participación local que integre medidas de alivio de la pobreza dentro de un marco macroeconómico coherente y favorable al crecimiento.

Durante la etapa de preparación, el país debe individualizar los principales obstáculos que frenan el crecimiento y el alivio de la pobreza, fijar metas para la reducción de la pobreza que sean realistas y susceptibles de seguimiento, y definir líneas de acción a nivel macroeconómico, estructural y social que permitan alcanzarlas. Para facilitar el seguimiento a corto plazo, es necesario establecer metas anuales compatibles con los planes a largo plazo. El DELP sirve también para presupuestar las necesidades de los distintos programas dentro de un marco fiscal y macroeconómico viable.

Progreso realizado

En una reunión celebrada en septiembre de 2000 para tratar sobre el avance de la puesta en práctica de los DELP, los directores ejecutivos del FMI expresaron su satisfacción por el avance logrado hasta la fecha, manifestándose alentados por la favorable respuesta de los países que están elaborando sus propios documentos y por la

medida en que han recurrido a su propia experiencia. Señalaron que, en muchos casos, la información proporcionada, el grado de participación y el nivel de autoridad política inherentes a la preparación de DELP provisionales (DELP-P) eran mucho más elevados que lo previsto. (No se pretende que la preparación de los DELP-P se efectúe mediante procesos participatorios, pero sí que los países definan planes de acción y calendarios para instituirlos al poner en práctica los DELP definitivos.)

Al mismo tiempo, el Directorio Ejecutivo reconoció los desafíos que confrontan los países al iniciar la preparación de DELP completos e intentar formular programas bien especificados con prioridades establecidas a partir de lo que, en algunos casos, eran apenas declaraciones generales de intenciones en los DELP-P. Entre estos desafíos cabe mencionar el uso de datos insuficientes sobre la pobreza, y la limitada capacidad institucional y analítica por parte de los gobiernos y de la sociedad civil, así como la necesidad de asegurar que una amplia participación no socave la autoridad de los parlamentos nacionales y del proceso democrático. Asimismo, los directores celebraron la participación actual o planificada de las entidades multilaterales y bilaterales que también se ocupan del desarrollo al respaldar los esfuerzos de los países para mejorar los datos y crear capacidad institucional. Consideraron que hace falta redoblar esfuerzos para tener en cuenta las opiniones de los pobres al formular la estrategia de lucha contra la pobreza.

En abril de 2001, los directores ejecutivos del FMI tomaron nota de que el sistema del DELP se encontraba aún en las primeras etapas de definición. Durante el año civil 2000 predominó la preparación de DELP-P, muchos de los cuales llegaron a manos de los directores del Banco Mundial y el FMI en el curso del examen de los puntos de decisión de la iniciativa reforzada para los PPME. Al 31 de marzo de 2001, los directores habían estudiado 32 DELP-P y cuatro definitivos, en su mayoría preparados por naciones africanas.

Tareas pendientes

En lo que resta del año 2001, alrededor de 20 países podrán tal vez ultimar sus primeros DELP definitivos, de acuerdo con el calendario de la versión provisional. Se trata en muchos casos de países pobres muy endeudados (PPME) que llegaron a sus puntos de decisión en 2000 y que tratan ahora de avanzar hacia sus puntos de culminación en el marco de la iniciativa para los PPME. A medida que avanza el proceso, será esencial que no se sacrifique la calidad de los DELP definitivos —tanto respecto de su contenido como de sus procesos participativos— en aras de acelerar su preparación. Al propio tiempo, en las expectativas respecto del contenido de los primeros DELP definitivos que preparen los países y de los procesos que involucra su elaboración es necesario tener en cuenta las circunstancias par-

ticulares de cada país, junto con el hecho de que los DELP son documentos “abiertos”. Todos los interesados —los países y sus asociados en el desarrollo (incluidos el Banco Mundial y el FMI)— están aprendiendo en el proceso de los DELP, y las estrategias se irán formulando a la luz de la experiencia. Por lo tanto, el número (e incluso la calidad inicial) de los DELP será sólo un indicador preliminar del éxito. El éxito o fracaso del programa dependerá del esfuerzo sostenido de reducción de la pobreza y promoción del crecimiento en el plano nacional y de sus resultados cuantificables, que probablemente sólo se manifestarán en un período de algunos años.

Quedan tareas críticas por realizar hasta el final del año 2001. Respecto a las estrategias por países, hará falta ayudar a éstos a pasar de la descripción de las políticas y los patrones de gastos existentes a la preparación de nuevas opciones de política y gasto focalizadas con más precisión y rigor en los resultados de la lucha contra la pobreza y la aceleración del crecimiento. En cuanto al esfuerzo de la lucha contra la pobreza en su conjunto, será necesario dar apoyo a la transición de la formulación de estrategias a su ejecución, incluida la movilización del financiamiento indispensable para la estrategia que se formule. También habrá que contar con el concurso de todos los asociados para que los DELP sean un proceso auténticamente integrador que sirva de marco común al apoyo de todos los asociados en el desarrollo en cada país.

Agilización del proceso de los DELP

Durante el segundo semestre del ejercicio 2001, el Banco Mundial y el FMI adoptaron diversas medidas para facilitar el proceso de los DELP, en particular respecto de la transición a los DELP definitivos, y para incorporar el enfoque de los DELP en sus programas de asistencia financiera. En respuesta a la solicitud de los países de que se elucidaran mejor los criterios con los cuales el personal del Banco Mundial y el FMI evaluaría los DELP, el personal preparó directrices para la evaluación conjunta de los DELP definitivos; en esas directrices se exponen los principales aspectos en los que se centrarán ambas instituciones a la hora de evaluar los DELP. Esas directrices se revisarán periódicamente a la luz de la experiencia de los países y de las observaciones recibidas de los asociados en el desarrollo. El Banco Mundial y el FMI también están ampliando las actividades de aprendizaje de los equipos nacionales de los DELP, y colaboran activamente con los asociados en el desarrollo en las actividades encaminadas a afianzar el fortalecimiento de las capacidades nacionales y la identificación.

Apoyo al seguimiento del gasto público destinado a la lucha contra la pobreza

En febrero de 2001, los directorios ejecutivos del FMI y el Banco Mundial examinaron un documento conjunto

sobre seguimiento del gasto destinado a la lucha contra la pobreza. Los directores ejecutivos del FMI hicieron hincapié en la importancia de que los países pobres muy endeudados efectúen un seguimiento de la totalidad del gasto destinado al alivio de la pobreza, con la mira de que las economías presupuestarias derivadas del alivio otorgado a los PPME se empleen eficazmente para los fines previstos. También es importante para la credibilidad de la iniciativa demostrar que el alivio de la deuda —y, en términos más generales, la asistencia concesionaria— cumple con el propósito al que está destinado. En este sentido, los directores opinaron que la mejora de la administración del gasto público debe tener prioridad máxima si se pretende garantizar que la iniciativa para los PPME se traduzca en programas eficaces.

Los directores ejecutivos señalaron que, una vez presupuestados los gastos, su seguimiento exige buenos sistemas públicos de contabilidad y auditoría. Tras estudiar la evaluación preliminar de los sistemas de administración del gasto público en 25 PPME realizada por el personal del Banco Mundial y el FMI, los directores comentaron con inquietud que, en su mayoría, parecían necesitar mejoras sustanciales a fin de poder llegar a producir datos exhaustivos sobre la aplicación de la asistencia de la iniciativa. Los directores convinieron en que, en vista de esta situación, quizás corresponda que un país recurra a fondos “virtuales” de lucha contra la pobreza, que funcionan dando una identificación especial a ciertas partidas presupuestarias asignadas al alivio de la pobreza y manteniéndolas bajo seguimiento al llevar a la práctica el presupuesto general.

Si bien estos fondos no pueden reemplazar a los sistemas eficaces de gestión del gasto público a medio plazo, podrían servir como mecanismo puente hasta que se elaboren sistemas más amplios de gestión y seguimiento del gasto. Este enfoque ayudará a echar los cimientos de sistemas ampliados de gestión del gasto a medio plazo y, al propio tiempo, evitará demoras en la prestación de asistencia concesionaria y alivio de la deuda que los países habilitados necesitan con urgencia.

Los directores ejecutivos recalcaron que la división del trabajo entre el FMI y el Banco Mundial debería estar acorde con la orientación tradicional de cada institución: en el caso del Fondo, la gestión macrofiscal y, en el del Banco, los aspectos estructurales e institucionales vinculados a la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la capacidad.

Apoyo al análisis de los efectos sociales

Lo ideal sería que el análisis de los efectos sociales formara parte integrante de la preparación de los DELP y se realizara bajo la dirección de las autoridades nacionales. En el futuro inmediato, dadas las limitaciones de la capacidad nacional en la materia, los países tendrán que recurrir a la asistencia de los organismos bilaterales y multilaterales con la experiencia requerida —incluidos

el FMI y el Banco Mundial—, tanto para facilitar la ejecución de los trabajos como para fortalecer la capacidad nacional de análisis social. El FMI participará también en esta actividad en sus esferas de especialización (esto es, la política macroeconómica y los temas conexos), y en su asesoramiento sobre medidas de política utilizará los análisis pertinentes de los efectos sociales de las políticas clave que tengan el respaldo de los recursos del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP). El FMI es consciente de la necesidad de ayudar a los países a integrar el análisis de las repercusiones sociales en el proceso de los DELP con la mayor celeridad posible, reconociendo también, sin embargo, que las primeras expectativas han de ser prudentes en esta esfera, debido a la complejidad que la caracteriza y a la capacidad institucional limitada de los países que preparan un DELP.

Perfeccionamiento de los instrumentos de préstamo y racionalización de la condicionalidad

El FMI y el Banco Mundial están empeñados en una labor común con objeto de que sus propias operaciones den mayor apoyo a los esfuerzos de los países por aplicar la estrategia de lucha contra la pobreza. Uno de los aspectos de este esfuerzo es la racionalización y focalización de la condicionalidad sobre las políticas y medidas públicas contenidas en la estrategia nacional de lucha contra la pobreza con el objetivo de establecer un nexo entre el apoyo y la identificación nacional. Como parte del análisis de la condicionalidad llevado a cabo durante el ejercicio 2001 (véase el capítulo 4), los directores ejecutivos del FMI recomendaron que se racionalice y precise la aplicación de la condicionalidad, y las experiencias iniciales con el nuevo SCLP de tres años de duración sugieren que ya se observa una evolución positiva a este respecto. El Banco Mundial ha introducido el crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza como instrumento de financiamiento de la AIF con flexibilidad y ámbito suficientes como para garantizar una cobertura apropiada de las medidas de política social y estructural. El Banco Mundial abraza la esperanza de que, con el tiempo, los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza se conviertan en un elemento cada vez más importante del apoyo general que ofrece a la estrategia de lucha contra la pobreza de los países de bajo ingreso. En consecuencia, la condicionalidad del FMI no se hará extensiva, por lo común, a las medidas sociales y estructurales ajenas a sus esferas de especialización, salvo cuando éstas tengan carácter crítico para los objetivos macroeconómicos de un país. Dentro de lo posible, la condicionalidad en estos aspectos de política se atendería, en cambio, por conducto de las operaciones crediticias de la AIF, especialmente de créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza a medida que se afiance su uso. Sin embargo, bien podría haber casos, durante el período introductorio, en los cuales el SCLP

asumiera un ámbito más amplio e incluyera algunas medidas estructurales ajenas a las esferas primarias de especialización del FMI debido a su importancia para el éxito general del programa del país. En esos casos, la determinación y evaluación de esas condiciones se harán en consulta con el personal del Banco Mundial. Estas iniciativas les permitirán a ambas instituciones prestar un mejor servicio a los países en la transición desde la elaboración de la estrategia a su aplicación práctica en apoyo a la lucha contra la pobreza.

Promoción del comercio en los países más pobres

El comercio es vital para el crecimiento, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad de la deuda externa a largo plazo; sin embargo, en los 20 últimos años, los países más pobres del mundo han visto declinar su participación en el comercio mundial. Las causas de su creciente marginalización son complejas pues reflejan, por un lado, proteccionismo, problemas estructurales profundamente arraigados, deficiencias institucionales, gestión deficiente de gobierno y medidas distorsionadas que perpetúan los sesgos contra las exportaciones en el país y el proteccionismo en el extranjero. Por lo tanto, es necesario moverse en dos frentes: los países más pobres tienen que ayudarse a sí mismos, adoptando medidas prudentes, consolidándose institucionalmente y creando condiciones propicias para la inversión; y a la vez, se deben reducir (o, de ser posible, eliminar) las barreras que se oponen a sus exportaciones. Entre ellas se cuentan tanto las subvenciones a los pro-

ductores nacionales en las economías avanzadas como las limitaciones directas que restringen el acceso de los productos de los países en desarrollo.

La tendencia de los últimos años en prácticamente todas las regiones, medida según el índice de restricción del comercio preparado por el FMI, apunta hacia la reducción de las barreras comerciales (véase el cuadro 5.3). Sin embargo, persiste en ciertos sectores un considerable margen para la liberalización. La protección en los países industrializados, que sigue siendo elevada en lo que se refiere a la agricultura, los textiles y la ropa y otras manufacturas con gran intensidad de trabajo, inhibe la diversificación de las exportaciones de los países más pobres en

Cuadro 5.3
Restricciones al comercio por zona geográfica¹
(fin de año)

	1997	1998	1999	2000	1997–2000
	(porcentaje de países en cada grupo)				(variación durante el periodo) ²
África al sur del Sahara					
Abierto	29,5	36,4	36,4	43,2	13,6
Moderado	31,8	31,8	40,9	43,2	11,4
Restrictivo	38,6	31,8	22,7	13,6	-25,0
América					
Abierto	44,1	47,1	50,0	50,0	5,9
Moderado	50,0	50,0	47,1	47,1	-2,9
Restrictivo	5,9	2,9	2,9	2,9	-2,9
Asia					
Abierto	43,3	50,0	53,3	56,7	13,3
Moderado	33,3	30,0	30,0	26,7	-6,7
Restrictivo	23,3	20,0	16,7	16,7	-6,7
Europa					
Abierto	79,4	82,4	85,3	91,2	11,8
Moderado	14,7	17,6	14,7	8,8	-5,9
Restrictivo	5,9	0,0	0,0	0,0	-5,9
Índice mundial					
Abierto	46,9	50,8	53,1	56,5	9,6
Moderado	29,9	29,9	29,9	29,4	-0,6
Restrictivo	23,2	19,2	16,9	14,1	-9,0
Oriente Medio y África septentrional					
Abierto	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Moderado	15,0	15,0	10,0	15,0	0,0
Restrictivo	50,0	50,0	55,0	50,0	0,0
Países bálticos, Rusia y otros países					
Abierto	53,3	53,3	60,0	60,0	6,7
Moderado	26,7	26,7	20,0	20,0	-6,7
Restrictivo	20,0	20,0	20,0	20,0	0,0

Fuente: FMI; base de datos sobre política comercial.

¹Conforme al índice de restricción del comercio elaborado por el FMI. Mediante una ponderación de las barreras arancelarias y no arancelarias, el índice mide en términos cuantitativos amplios la restricción al comercio de un país en comparación con todos los países miembros del FMI y sirve de base para medir el progreso hacia la apertura del comercio con el paso del tiempo. En una escala de 10 puntos, los países con una clasificación de 1 a 4 se consideran “abiertos”, ya que no anteponen barreras sustanciales al grueso del comercio, la clasificación de 5 ó 6 corresponde a los países “moderados” y la clasificación de 7 a 10 denota regímenes de comercio “restrictivos”. El índice no abarca todos los aspectos del comercio, como medidas de dispersión, aranceles máximos, exenciones, transparencia y efecto de los impuestos sobre la exportación. Además, como en el cálculo del índice las barreras no arancelarias se clasifican en sólo tres categorías y como la banda arancelaria más baja es amplia (1%–10%), puede que la clasificación no varíe pese a la incorporación de reformas profundas.

²Puntos porcentuales.

favor de productos de mayor valor agregado. Los países ricos podrían beneficiarse y contribuir sustancialmente a la reducción de la pobreza al abrir sus mercados a los productos del preponderante sector agrícola de las naciones pobres, y también a sus manufacturas, impulsando así la diversificación y el crecimiento de las economías en desarrollo. La reducción de las barreras de acceso a los países ricos también les permitiría a los PPME atraer la inversión privada a largo plazo que es indispensable para consolidar y diversificar la exportación.

Los estudios recientes del Banco Mundial demuestran que si Estados Unidos, Unión Europea, Canadá y Japón dieran acceso sin restricciones a sus mercados a los 49 países menos desarrollados (según la clasificación de la Asamblea General de las Naciones Unidas), las exportaciones netas de éstos se acrecentarían en alrededor del 11% y las exportaciones no petroleras de África aumentarían un 14%. Por esta razón, son dignas de mención las recientes medidas de apertura de mercado adoptadas por varios países industriales, pero es importante que todos los países garanticen un acceso verdadero a las exportaciones de las naciones en desarrollo. En este sentido, en su comunicado de abril de 2001, el Comité Monetario y

Financiero Internacional instó a todos los países a definir puntos en común para lanzar este año una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales.

En el curso del ejercicio 2001, el Banco Mundial y el FMI tomaron medidas para ayudar a los países pobres a formular, en el contexto del proceso de los DELP, una política comercial favorable al crecimiento y en beneficio de los sectores más pobres. Estas medidas tienen por objeto velar por que los planes de reforma fomenten el crecimiento y, al propio tiempo, protejan a los pobres durante el período de transición hacia una apertura más amplia. En relación con los países menos desarrollados, el FMI participa, junto con otros organismos multilaterales, en un marco integrado y revitalizado para la asistencia técnica relacionada con el comercio. Esta iniciativa tiene por objeto ayudar a los países que preparan sus DELP a analizar las opciones de integración comercial y a determinar las prioridades de la asistencia técnica relacionada con el comercio, dentro de un marco general de desarrollo. Durante el ejercicio se creó, con carácter experimental y con el apoyo de donantes bilaterales, un fondo fiduciario para las actividades del marco integrado.