

## **ALIVIO DE LA DEUDA EN EL MARCO DE LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME)**

FMI. Departamento de relaciones Externas. Noviembre de 2001

*El FMI y el Banco Mundial han diseñado un marco para brindar asistencia especial a los países pobres muy endeudados que apliquen programas de ajuste y reforma respaldados por estas dos instituciones y para los que resulten insuficientes los mecanismos tradicionales de alivio de la carga de la deuda. Esta Iniciativa supone una acción coordinada de la comunidad financiera internacional, incluidas las instituciones multilaterales, para reducir a niveles viables la carga de la deuda externa de estos países. En esta ficha técnica se describen las características de la Iniciativa para los PPME, incluido el fortalecimiento adoptado en septiembre de 1999.*

### **¿En qué consiste la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (Iniciativa para los PPME)?**

La Iniciativa PPME representa un enfoque integral para lograr la reducción de la deuda en los países pobres, que requiere la participación de todos los acreedores y que tiene por objeto garantizar que ningún país pobre enfrente una carga de deuda insostenible. El elemento fundamental de la Iniciativa PPME es el esfuerzo desplegado por el país para promover el ajuste macroeconómico, así como las reformas estructurales y sociales. Además, el objetivo primordial de la Iniciativa es asegurar financiamiento adicional para los programas del sector social, principalmente en lo concerniente a la atención primaria de la salud y la educación. Tras una amplia revisión de la Iniciativa para los PPME, en septiembre de 1999 se aprobaron una serie de modificaciones para proporcionar un alivio de la deuda más amplio, profundo y acelerado y fortalecer los vínculos entre el alivio de la deuda, la reducción de la pobreza y las medidas de carácter social.

La Iniciativa no es una panacea. Incluso si se condonase toda la deuda externa de estos países, la mayor parte de ellos todavía seguiría dependiendo de niveles significativos de asistencia externa en condiciones concesionarias, ya que durante muchos años la magnitud de la misma ha sido mucho mayor que el monto que representan los pagos del servicio de la deuda.

### **¿Por qué se creó la Iniciativa para los PPME?**

Resulta evidente que la situación de la deuda externa de una serie de países de bajo ingreso, en su mayoría de África, se ha tornado extremadamente difícil. Para estos países, inclusive la utilización de todos los mecanismos tradicionales de reprogramación y reducción de la deuda —junto con la canalización permanente de financiamiento concesionario y la aplicación de sólidas políticas económicas— pueden ser insuficientes para lograr niveles de endeudamiento externo sostenibles dentro de un plazo razonable y sin un apoyo externo adicional.

En septiembre de 1996, el FMI y el Banco Mundial lanzaron un programa para hacer frente a la situación. La Iniciativa para los países pobres muy endeudados (Iniciativa para

los PPME) está destinada a brindar asistencia excepcional a los países habilitados que apliquen políticas económicas apropiadas para ayudarlos a reducir la carga de su deuda externa a niveles sostenibles.

### **¿Cuáles son los países pobres muy endeudados (PPME)?**

Un país debe satisfacer una serie de requisitos para tener acceso a la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME. Específicamente, deberá:

- Enfrentar una situación de endeudamiento insostenible, fuera del alcance de los mecanismos de alivio de la deuda disponibles.
- Establecer una trayectoria satisfactoria de reforma y aplicación de políticas económicas adecuadas en el marco de programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial.

En la actualidad, los siguientes países en desarrollo integran la clasificación de países pobres muy endeudados: Angola, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda, Vietnam y Zambia. Sin embargo, cabe señalar que un análisis de viabilidad de la deuda realizado en el año 2000 señala que después de la implementación de mecanismos tradicionales de alivio de la deuda, la carga de la deuda de Yemen está situada en un nivel sostenible. Angola, Kenya y Vietnam podrán llegar a un nivel sostenible sin recibir ayuda especial en el marco de la Iniciativa para los PPME. Esta lista puede cambiar periódicamente.

### **¿Cómo funciona la Iniciativa para los PPME?**

Todos los países que soliciten asistencia en el marco de la Iniciativa PPME deberán: i) haber adoptado un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP, véase la ficha técnica sobre el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza), siguiendo un proceso participativo de base amplia, al llegar al *punto de decisión* (véase más abajo) y ii) haber avanzado en la aplicación de esta estrategia durante por lo menos un año al llegar al *punto de culminación* (véase más abajo). Se ha establecido un régimen de transición, ya que las autoridades de los países necesitan tiempo para preparar un DELP utilizando un proceso participativo, en virtud del cual los países pueden llegar al punto de decisión sobre la base de un DELP provisional en el que se estipularía el compromiso asumido por el gobierno de preparar un DELP definitivo y los planes elaborados para tal fin. En los casos retroactivos, es decir, cuando los países ya hayan llegado al punto de decisión en el marco de la Iniciativa original, la adopción de un DELP se establece como requisito para llegar al punto de culminación, dependiendo del grado general de progreso logrado con respecto a la reducción de la pobreza.

*Primera etapa.* Para tener derecho a recibir esta asistencia, el país debe adoptar programas de ajuste y de reforma respaldados por el FMI y el Banco Mundial y establecer una trayectoria satisfactoria. Durante ese tiempo, seguirá recibiendo la asistencia concesionaria tradicional de todos los donantes pertinentes y de las instituciones multilaterales, así como el alivio de la deuda que le otorguen los acreedores bilaterales (incluido el Club de París).

*Punto de decisión.* Al finalizar la primera etapa, se realizará un análisis de viabilidad de la deuda para determinar cuál es en ese momento la situación de deuda externa del país. Si el coeficiente de deuda externa del país, después de aplicados los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda, sobrepasa el 150% en lo que respecta a la razón entre el valor neto actualizado de la deuda y la exportación, tendrá derecho a recibir asistencia en el marco de la Iniciativa. En el caso especial de economías muy abiertas (con una razón entre la exportación y el PIB superior al 30%), que registren una elevada

carga de la deuda en relación con el ingreso fiscal, pese a una recaudación fiscal sólida (superior al 15% del PIB), se puede fijar como meta una razón entre el valor neto actualizado de la deuda y la exportación inferior al 150%. En esos casos, la meta se fija de tal forma que el valor neto actualizado de la deuda se situaría en el 250% del ingreso fiscal en el punto de decisión.

En el punto de decisión, los Directorios Ejecutivos del FMI y el Banco Mundial deciden oficialmente la habilitación de cada país, tras lo cual la comunidad internacional se compromete a aportar asistencia suficiente en el punto de culminación (véase más abajo) para que el país logre la viabilidad de la deuda calculada en el punto de decisión. La asistencia que asignen el Fondo y el Banco dependerá de la obtención de garantías satisfactorias de la participación de los demás acreedores.

### **Valor neto actualizado de la deuda**

El valor nominal de la deuda externa no es un buen indicador de la carga de la deuda de los países en los casos en que una parte importante de dicha deuda se haya contraído en condiciones concesionarias, por ejemplo, a una tasa de interés inferior a la imperante en el mercado. El valor neto actualizado (VNA) de la deuda es una medición que toma en consideración el grado de concesionalidad. El mismo se define como la suma de todas las obligaciones futuras por servicio de la deuda (interés y principal) correspondientes a la deuda existente, descontada a la tasa de interés del mercado. Toda vez que la tasa de interés de un préstamo sea inferior a la tasa del mercado, el VNA de la deuda resultante será inferior a su valor nominal y la diferencia reflejará el elemento de donación.

*Segunda etapa.* Una vez habilitado para acogerse a la Iniciativa, el país debe cumplir una trayectoria positiva ulterior en la ejecución de los programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial. La longitud de este segundo período al amparo del marco reforzado no tiene un límite cronológico, sino que depende de la aplicación satisfactoria de las reformas fundamentales de política estructural acordadas en el punto de decisión, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la adopción e implementación de una estrategia de reducción de la pobreza elaborada mediante un proceso participativo de base amplia. El uso de puntos de culminación "flotantes" podría permitir que los países que cuenten con una trayectoria sostenida de buenos resultados lleguen antes al punto de culminación. Durante esta segunda etapa, se espera en general que los acreedores bilaterales y comerciales reprogramen las obligaciones que vayan venciendo con una reducción del 90% de su valor neto actualizado. Tanto el Banco Mundial como el FMI proyectan suministrar "alivio provisional" entre los puntos de decisión y culminación, y otros acreedores multilaterales están considerando también la posibilidad de adelantar parte de la asistencia prevista para el punto de culminación.

*Punto de culminación.* A esta altura se suministrará el resto de la asistencia, que consistirá en lo siguiente:

- En el caso de los acreedores bilaterales y comerciales: una reducción del valor neto actualizado del monto de la deuda proporcional a su participación en la Iniciativa para los PPME. Muchos acreedores bilaterales han anunciado que también concederán una condonación de la deuda además de la asistencia proporcionada en el marco de la Iniciativa para los PPME, particularmente en lo que respecta a la deuda vinculada con la AOD.
- En el caso de los acreedores multilaterales ( el FMI, el Banco Mundial y las demás instituciones multilaterales): una reducción (adicional) del valor neto actualizado de sus créditos frente al país, basada en una participación amplia y equitativa de todos los acreedores que sea suficiente para reducir la deuda del país a un nivel sostenible.

## **¿Cómo se financia la Iniciativa para los PPME?**

El costo total de la asistencia proporcionada a 34 países en el marco de la Iniciativa para los PPME es de aproximadamente US\$33.000 millones en 2000 en valor neto actualizado y liberará a los países de US\$54.000 millones por concepto de pagos. La mitad de este monto será proporcionado por acreedores bilaterales, y la mayor parte del resto provendrá de prestamistas multilaterales. Como el FMI y los demás organismos multilaterales son intermediarios financieros, fue importante obtener financiamiento para esta parte de la Iniciativa. Se ha logrado considerable progreso en lo que respecta al financiamiento de los componentes multilaterales de la Iniciativa. El total de los compromisos realizados en el marco del Fondo Fiduciario PPME, administrado por el Banco Mundial, ha llegado a US\$2.600 millones. Las contribuciones pagadas ascienden a casi US\$1.000 millones. El financiamiento de los costos de la Iniciativa para los PPME del FMI ya se ha obtenido en gran parte. El 30 de noviembre de 2000 el Directorio Ejecutivo autorizó que se utilice el saldo de la renta de la inversión generada por la venta del oro del Fondo (alrededor de US\$800 millones) para los fines del Fondo Fiduciario SCLP-PPME. Las contribuciones bilaterales comprometidas en el marco del Fondo Fiduciario SCLP-PPME se recibieron casi en su totalidad o se están proporcionando de acuerdo con un calendario acordado.

## ¿QUÉ SE HA LOGRADO CON EL ALIVIO DE LA DEUDA PROPORCIONADO A LOS PAÍSES POBRES?

FMI. Departamento de relaciones Externas. Marzo de 2002

*En el marco de la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados (PPME), el FMI y el Banco Mundial han aprobado programas de reducción de la deuda para 26 países, 22 de los cuales se sitúan en África. Estos programas aligerarán la carga de la deuda que soportan estos países en US\$40.000 millones, es decir, alrededor de la mitad de lo que deben. Gracias a esta iniciativa y a otras similares, estos países registrarán una reducción de la deuda de aproximadamente dos terceras partes, como promedio.*

La comunidad internacional ha aportado considerables esfuerzos, así como recursos financieros, a la tarea de reducir la deuda de los países pobres. Si bien una gran parte de los programas de alivio de la deuda sólo se aprobaron a fines del año 2000, la Iniciativa ya está reportando beneficios reales a los países pobres. En el caso de los 26 países que ya se han beneficiado, se puede decir que el servicio de la deuda que vencerá durante el período 2001-05:

- Será aproximadamente un 30% inferior, en promedio, a los pagos efectuados en 1998-99.
- Representará un valor medio del 9% de las exportaciones, es decir, menos de la mitad de lo que debe pagar un país en desarrollo típico.
- Constituirá el 14% del ingreso fiscal, en promedio, o sea, algo más de la mitad del porcentaje registrado en 1998-99.

Sin embargo, para que la reducción de la deuda tenga un efecto tangible en la pobreza, es menester que los recursos adicionales estén dirigidos hacia los pobres. Con anterioridad a la Iniciativa para los PPME, los países habilitados estaban gastando, como promedio, un monto ligeramente superior por concepto de servicio de la deuda que para fines de salud y educación combinados. En el caso de los primeros 26 países habilitados para el alivio de la deuda de los PPME, esta situación ha cambiado: todos ellos gastan ahora más en servicios sociales que en el servicio de la deuda, en promedio más del triple; y en todos se ha observado, en el marco de programas recientes respaldados por el FMI, un marcado incremento del porcentaje dedicado a la salud y a la educación en sus presupuestos.

Claramente, estos países han registrado mejores resultados y el FMI ha dado a conocer públicamente la información acerca del servicio de la deuda y del gasto social de los mismos. Estos logros no se han obtenido automáticamente. Ha llevado tiempo y esfuerzo asegurarse de que los recursos se utilicen para ayudar a los pobres de la forma más eficiente para reducir la pobreza. El historial de algunos de los PPME ha sido desigual, particularmente en lo que respecta a la gestión de gobierno. Con frecuencia, esto se debe a los graves problemas que deben enfrentar los gobiernos, incluidos los conflictos civiles en muchos casos, lo cual hace más difícil reunir las condiciones necesarias para quedar habilitado en el marco de la Iniciativa para los PPME. Con el fin de garantizar la reducción de la pobreza por medio del alivio de la deuda en estos países se requerirán soluciones creativas y el decidido empeño de usar el dinero con la mayor eficacia posible.

Estos países enfrentan problemas difíciles. En países devastados por la guerra, como Rwanda y Etiopía, la apremiante tarea de reconstrucción nacional puede obligar a los países a obtener nuevos préstamos de gran magnitud mientras se está poniendo en práctica un programa de reducción de la deuda. Si se restableciese la paz y los países emprendiesen un sendero de reconstrucción, los atrasos en el pago de la deuda de Liberia, Sudán y la República Democrática del Congo, todos países afectados por

conflictos civiles, serían demasiado cuantiosos como para poderlos liquidar con el financiamiento que se proporciona actualmente en el marco de la Iniciativa para los PPME. Y la totalidad de los PPME tiene que superar el desafío que supone convertir las estrategias de reducción de la pobreza en resultados, y garantizar que la deuda no vuelva a convertirse en una barrera para el progreso social. No se trata de cuestiones fáciles, pero el FMI y el Banco Mundial están buscando soluciones que giran siempre en torno al tema de la reducción de la pobreza.

¿Puede hacerse más por los países pobres? El alivio de la deuda al amparo de la Iniciativa para los PPME eliminará uno de los obstáculos principales para lograr el crecimiento y la reducción de la pobreza en los países pobres, pero no es una panacea. Si no se reanuda el crecimiento, estos países pueden caer una vez más en una trampa de pobreza. Estamos trabajando con los países para sentar las bases de un crecimiento sostenido por medio de políticas acertadas. La crisis VIH/SIDA que afecta a muchos países pobres está cobrando muchas vidas y al destruir el tejido social de los países, hace todavía más difícil, pero no menos necesaria, la tarea de lograr el crecimiento económico.

También es esencial contar con más ayuda externa. El Director Gerente del FMI, Horst Köhler, y el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, han exhortado claramente a los países ricos a cumplir con la meta fijada por las Naciones Unidas de prestar una asistencia para el desarrollo equivalente al 0,7% de su PNB. Y algo todavía más importante: al eliminar las barreras que se oponen al comercio, los países ricos también pueden crear una fuente de ingresos para millones de habitantes de los países más pobres, sin dejar de beneficiarse a sí mismos.

Cuadro 1

### **Servicio de la deuda y gasto social correspondiente a los 26 PPME que han alcanzado el punto de decisión**

(Millones de dólares de EE.UU., salvo indicación contraria)

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Servicio de la deuda pagado <sup>1</sup>	3.082	3.144	2.431	
Servicio de la deuda pendiente después del alivio otorgado en el marco de la Iniciativa PPME				2.372
Gasto social	5.330	5.930	6.898	7.637
Servicio de la deuda/exportaciones (porcentaje)	15	15	11	11
Servicio de la deuda/ingreso fiscal (porcentaje)	21	23	17	15
Gasto social/servicio de la deuda (porcentaje)	173	189	284	322

Fuente: "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative-Status of Implementation", marzo de 2002.

<sup>1</sup> Las cifras correspondientes al servicio de la deuda del año 2000 reflejan en gran medida el servicio de la deuda correspondiente a los países que sólo alcanzaron el punto de decisión a fines de dicho año y posteriormente a esa fecha. Por tanto, los efectos totales del alivio de la deuda no figuran sino hasta el 2001 y en adelante.