



La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados: alivio de la carga de la deuda para los países pobres

Axel van Trotsenburg y Alan MacArthur¹
(febrero de 1999)

Cada vez resulta más claro que una deuda insostenible merma la capacidad de los países pobres de avanzar por el camino del desarrollo sostenible y de reducir la pobreza. Debido a ello, hace poco más de dos años el Banco Mundial y el FMI pusieron en marcha la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). La Iniciativa fue ratificada por unos 180 gobiernos representados en el Banco y el FMI, que vieron en ella un instrumento eficaz para ofrecer a los países pobres una salida de la trampa de la deuda. Combinando un considerable alivio de la carga de la deuda con importantes reformas estructurales, la Iniciativa para los PPME se propone ayudar a los países pobres a reducir su deuda externa a niveles sostenibles, para que así puedan centrar su atención en la lucha a largo plazo contra la pobreza y el crecimiento económico. La Iniciativa se utiliza en concreto en aquellos casos en que los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda no bastan para ayudar a los PPME a poner fin al proceso de reprogramación (véase el Recuadro).

¿Qué ofrece de nuevo esta Iniciativa? Lo que esta Iniciativa tiene de nuevo es la forma *global* en que ataca el problema de la deuda en algunos de los países más pobres. Si la situación de la deuda externa resulta insostenible y un país tiene un historial acreditado de reformas estructurales y sociales, la Iniciativa ofrece una ayuda sustancial para reducir la deuda pendiente. Con este alivio de la deuda para los PPME, los gobiernos podrán disponer de recursos adicionales para reforzar sus programas sociales, sobre todo en materia de atención primaria de la salud y educación básica. Un segundo aspecto especial de la Iniciativa es la nueva dimensión que se da a la reducción de la deuda multilateral. Antes, éste era un tema tabú. Ahora ya no es así. Por primera vez, instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el FMI ofrecen medidas de alivio de la deuda al igual que otros acreedores bilaterales y comerciales. Un tercer aspecto es el nivel sin precedentes de participación y coordinación eficaz entre todas las partes implicadas --gobiernos deudores, acreedores y donantes-- así como el enorme interés que han demostrado por esta Iniciativa las ONG, las iglesias y otros grupos.

¹ Axel van Trotsenburg es Gerente de la Unidad encargada de la aplicación de la Iniciativa para los PPME (Banco Mundial); Alan MacArthur es Subjefe en una de las divisiones del Departamento de Elaboración y Evaluación de Políticas (FMI).

Recuadro: Marco de la Iniciativa para los PPME

Eligibilidad. Para recibir alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME, los beneficiarios deberán ser países que reúnan los requisitos para recibir ayuda en condiciones concesionarias del FMI y del Banco Mundial, que se encuentren en una situación de endeudamiento insostenible, incluso después de la plena aplicación de los *mecanismos tradicionales de alivio de la deuda*, y que demuestren un buen historial de reformas y políticas a través de programas respaldados por el FMI y el Banco Mundial.

Marco cronológico. Esta Iniciativa consta de dos fases. En la primera, el país deudor emprende un decidido programa de ajuste y reforma, con apoyo del FMI y el Banco Mundial, y consigue de los acreedores bilaterales una reprogramación de los pagos en condiciones concesionarias. El *punto de decisión* se alcanza una vez que el país ha establecido un buen historial de aplicación de reformas y políticas durante tres años. En ese momento, la comunidad internacional, incluidos el FMI y el Banco Mundial, se compromete a reducir a un nivel sostenible la carga de la deuda de un país cuando se alcance el *punto de culminación*, al que se llega después de un período de aplicación de políticas satisfactorias encaminadas a continuar las reformas estructurales y de medidas de política social. La duración de este período se aplica con flexibilidad y se está reduciendo, previo estudio caso por caso, en los países con historial continuado de aplicación de reformas económicas y sociales.

Sostenibilidad de la deuda. Se puede decir que un país tiene una deuda externa sostenible cuando es capaz de cumplir todas sus obligaciones presentes y futuras en lo tocante al servicio de la misma, sin necesidad de recurrir a medidas de alivio de la deuda, reprogramación o acumulación de atrasos. En el marco de la Iniciativa los niveles de deuda sostenible se establecen, caso por caso, en función de los siguientes parámetros: *valor neto actualizado* de la deuda externa pública o con garantía del Estado cuyo porcentaje respecto a las exportaciones sea del 200% al 250%, un coeficiente de servicio de la deuda externa-exportaciones de entre el 20% y el 25%, o --en el caso de las economías muy abiertas con una considerable deuda fiscal, a pesar del firme empeño demostrado en generar ingresos fiscales-- un valor neto actualizado del coeficiente deuda-exportación inferior al 200% y un valor neto actualizado del coeficiente deuda-ingreso fiscal no superior al 280%.

1/ Los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda suponen la reducción de ésta en forma de reestructuración de los pagos o de operaciones de reducción del saldo de la deuda por un monto que, en valor neto actualizado, representaría el 67% (ó 50%) de la deuda admisible con acreedores bilaterales. (Condiciones de Nápoles del Club de París.)

2/ El valor neto actualizado es una medida que tiene en cuenta el grado de concesionalidad de la deuda, a diferencia del valor nominal que no es un buen criterio para medir la carga de la deuda de un país si una parte significativa de esa deuda se ha contraído en condiciones concesionarias, por ejemplo, con una tasa de interés inferior a la del mercado. Por valor neto actualizado se entiende la suma de todas las obligaciones futuras de servicio de la deuda (interés más principal) de la deuda vigente, actualizada de acuerdo con la tasa de interés del mercado.

¿Cuál es el orden de magnitud? En la actualidad hay en todo el mundo unos 40 PPME, que adeudan un total de US\$170.000 millones de deuda pública externa (en dólares de 1996). Si bien este monto representa sólo una pequeña parte del total de la deuda de los países en desarrollo, que es de más de US\$2 billones, las deudas de los PPME equivalen, en promedio, a más de cuatro veces sus ingresos anuales de exportación y representan una cantidad muy superior a sus PNB anuales. Se trata de un monto aproximadamente dos veces superior al que se considera sostenible. En África hay 33 países incluidos en el grupo de PPME, y muchos de ellos tienen deudas insostenibles.

Los PPME han recibido ya considerable alivio de la carga de la deuda a través de sistemas tradicionales como las operaciones del Club de París, las medidas de condonación de la deuda relacionada con la ayuda para el desarrollo, y las recompras de deuda de bancos comerciales con descuentos del orden del 85%. Estas operaciones han supuesto una reducción de la deuda de unos US\$25.000 millones durante el período 1990-96. Pero la Iniciativa para los PPME pone de manifiesto el convencimiento de la comunidad internacional de que hay que hacer más por algunos países.

¿Qué progresos se han conseguido hasta ahora? En los dos últimos años, se ha examinado la situación de 12 PPME, 10 de los cuales podrán acogerse a los programas de alivio de la deuda².

Se han aprobado siete programas en favor de Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Malí, Mozambique y Uganda, lo que ha representado en total un alivio del servicio de la deuda superior a los US\$6.000 millones (véase el cuadro). En los casos de Uganda y

Cuadro: Iniciativa para los PPME: compromisos de alivio de la deuda, enero de 1999

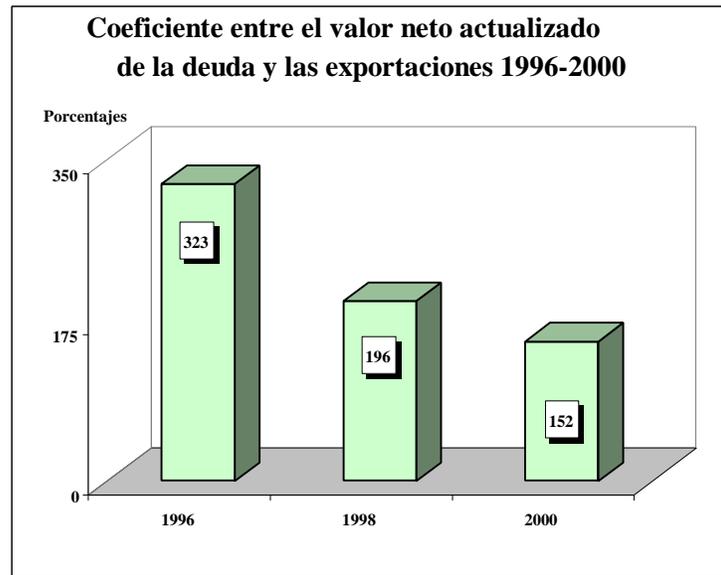
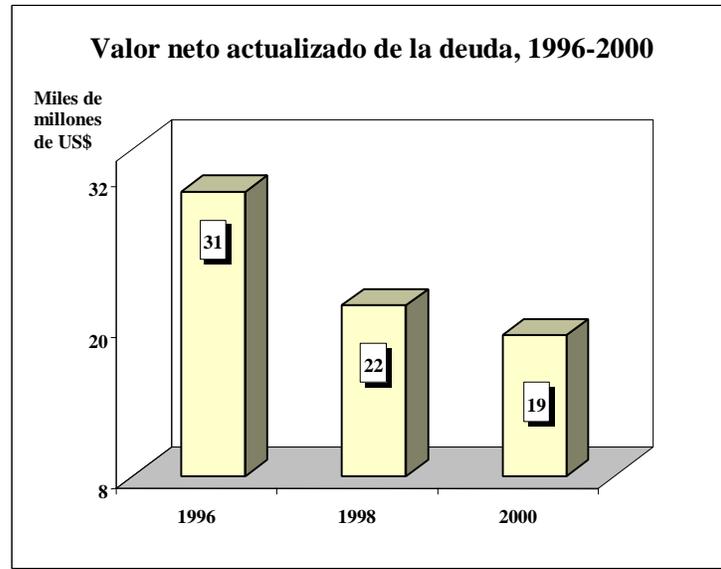
	Alivio del servicio de la deuda, total nominal estimado (en millones de US\$)	Fecha en que se otorgará la asistencia ^{1/}
<i>Alivio de la deuda ya concedido en el marco de la iniciativa:</i>		
Bolivia	760	Septiembre de 1998
Uganda	650	Abril de 1998
<i>Compromisos de alivio de la deuda en el marco de la iniciativa:</i>		
Burkina Faso	200	Abril del 2000
Côte d'Ivoire	800	Marzo del 2001
Guyana	500	Primavera de 1999
Mali	250	Diciembre de 1999
Mozambique	2.900	Junio de 1999
Total	6.060	

^{1/} Suponiendo que los resultados económicos continúen siendo satisfactorios y que se mantenga la garantía de asistencia coordinada por parte de todos los acreedores.

Bolivia, los países han concluido ya favorablemente el programa y están recibiendo un total de más de US\$1.400 millones en concepto de reducción del servicio de la deuda. La Iniciativa para los PPME y los mecanismos de alivio tradicionales ayudaran a estos países a situar su deuda en niveles sostenibles. En estos siete países, considerados en su conjunto, el total de la deuda externa (expresado en valores netos actualizados) bajará de US\$31.000 millones en 1996 a US\$19.000 millones en el 2000 (Gráfico 1).

² Los informes periódicos de situación así como los documentos relativos a países concretos se pueden consultar ahora en la web del Banco (<http://www.worldbank.org/hipc>) y del FMI (<http://www.imf.org/external/np/hipc/hipc.htm>).

Gráfico 1: PPME en el punto de decisión ^{1/}



Fuente: Documentos preliminares y finales.

1/ Los países que han alcanzado su punto de decisión son Benin, Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Malí, Mozambique, Senegal y Uganda. Se incluyen los efectos de todas las formas de alivio de la deuda.

Se han examinado en forma preliminar programas de alivio de la deuda para Etiopía, Guinea-Bissau y Mauritania, que podrían representar otros US\$2.500 millones. La conclusión de los programas en favor de Etiopía y Guinea-Bissau se ha paralizado por el momento debido a los conflictos armados en estos países. Según las previsiones, el programa para Mauritania se concluirá en los próximos meses. En dos países (Benin y Senegal) la situación de la deuda se consideró sostenible después de haber recibido medidas de alivio de tipo tradicional, en particular, una reducción del 67% del saldo total de la deuda al Club de París.

El monto de los programas de alivio de la deuda puede variar enormemente de un país a otro. La asistencia a los PPME puede ser en algunos casos muy considerable en relación con la magnitud de sus economías. El programa aprobado para Mozambique equivale al 70% del PIB, mientras que el de Guyana representa alrededor del 30% del PIB.

Sobretudo, el alivio de la deuda significa que se dispone de nuevos recursos para servicios sociales y reducción de la pobreza. Todos los gobiernos que van a recibir este tipo de ayuda han comunicado su intención de canalizar hacia los sectores sociales los recursos liberados del servicio de la deuda. Por ejemplo, Uganda: está utilizando los fondos recibidos para ayudar a financiar el programa de educación primaria universal del país.

¿Quién paga la Iniciativa para los PPME? Hasta ahora, el 54% de las actividades aprobadas en el marco de la Iniciativa para los PPME ha sido sufragado por acreedores multilaterales; los acreedores bilaterales han aportado el 46% (además de sus contribuciones en el marco de iniciativas anteriores).

En lo que se refiere a los acreedores multilaterales, las instituciones que han asumido una parte más importante son el Banco Mundial y el FMI, con el 25% y el 9%, respectivamente. Con ello, el Banco y el Fondo se comprometen a pagar el total de la parte del costo que les corresponde en el marco de la Iniciativa. Con este fin, el Banco Mundial transfirió US\$850 millones al Fondo Fiduciario para los PPME, principal vehículo del Banco para entregar fondos destinados a aliviar la carga de la deuda. El FMI ha aportado hasta ahora US\$520 millones para financiar la parte que le corresponde. No obstante, no todas las instituciones multilaterales podrán financiar con sus propios recursos la ayuda necesaria. Para apoyar los esfuerzos de estas instituciones, el Fondo Fiduciario para los PPME ha obtenido ya unos US\$450 millones en contribuciones bilaterales y promesas de contribución de 19 países. Ello demuestra el continuado y firme apoyo con que cuenta esta Iniciativa en la comunidad de donantes.

¿Por qué se entiende de forma tan distinta esta Iniciativa? Muchos gobiernos, instituciones y grupos de la sociedad civil tienen opiniones muy tajantes sobre las actividades de alivio de la deuda, y se ha producido un enconado debate sobre la Iniciativa para los PPME. Las ONG y grupos eclesíasticos, en particular, consideran que la ayuda que ofrece la Iniciativa es demasiado exigua y llega demasiado tarde. Diversos organismos de las Naciones Unidas han expresado este mismo tipo de inquietud. El Banco y el FMI acogen con interés este animado debate, pero no comparten el pesimismo acerca de la Iniciativa expresado por algunos observadores.

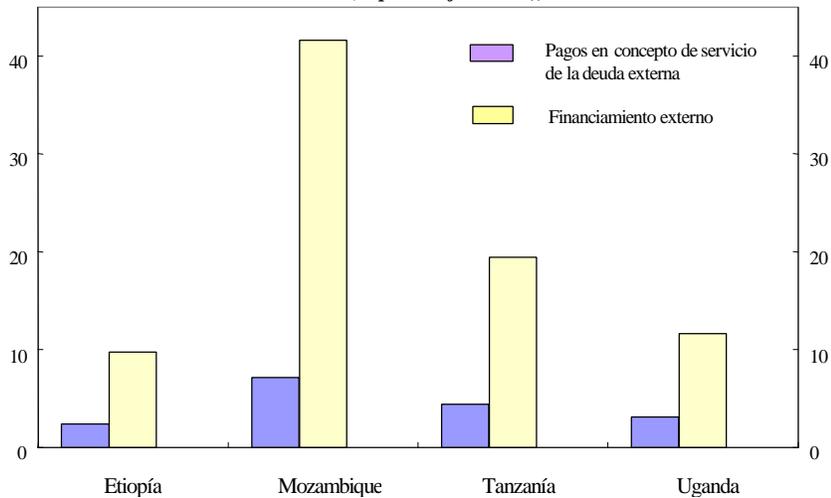
En nuestra opinión, la comunidad internacional ha dado muestra de determinación y de flexibilidad en aplicar la Iniciativa para los PPME, que ha representado el máximo alivio posible en la mayor parte de los casos y ha hecho que los países se beneficien de ella entre

uno y dos años antes de lo establecido en el marco normativo. En consecuencia, Uganda y Bolivia están recibiendo ya este tipo de ayuda. Además, hemos comenzado a examinar formas especiales de ayudar a los numerosos países endeudados que han salido de una fase de conflicto.

Afortunadamente, la Iniciativa para los PPME ha servido de agente catalizador para movilizar a gobiernos de todo el mundo, instituciones internacionales, ONG y organizaciones religiosas y para mantenerlos enfocados en tratar con urgencia el problema de la deuda que sufren los países más pobres. Al mismo tiempo, todos deberíamos tomar conciencia de que el alivio de la deuda no resuelve por sí solo los problemas de desarrollo de esos países, en particular el de la pobreza. Esta forma de asistencia debería entenderse como parte integrante del programa más amplio del desarrollo, e integrarse en la estrategia global de mitigación de la pobreza. Un elemento clave de todas las estrategias de reducción de la pobreza debe ser un plan detallado de reforma de los países, que cuente con un amplio apoyo político.

Desde el punto de vista financiero, el alivio de la deuda forma parte de un conjunto de medidas de apoyo en el que se incluyen donaciones y créditos en condiciones muy favorables. En este contexto, se olvida con frecuencia que la mayor parte de los PPME están recibiendo ya considerables aportaciones netas de acreedores y donantes. En promedio, los PPME reciben a través de la asistencia externa --donaciones y préstamos en condiciones concesionarias-- más del doble de lo que pagan en concepto de servicio de la deuda, y en algunos de esos países (como Mozambique, Tanzania y Uganda) la proporción es mucho mayor (Gráfico 2). El promedio de las entradas netas de asistencia externa en los PPME equivale aproximadamente al 10% del PIB y sigue siendo fundamental que los PPME continúen sus recientes mejoras de los indicadores sociales.

Gráfico 2: Pagos en concepto de servicio de la deuda y financiamiento externo, 1993-97
(en porcentaje del PIB)



Fuente: Estimaciones (del personal) del FMI y el Banco Mundial.

El debate sobre la deuda representa una oportunidad de revisar la necesidad de nuestro compromiso permanente en pro del desarrollo. Ello requiere recursos, pero éstos han sido cada vez más limitados en los últimos años, y el total neto de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) ha descendido en 1997 a un mínimo histórico del 0,22% del PNB de los donantes (frente al objetivo del 0,7% propuesto por las Naciones Unidas). Es preciso invertir esta tendencia descendente. En este contexto, el alivio de la carga de la deuda no debe entenderse como una forma de sustituir las entradas continuas de financiamiento para el desarrollo.

La Iniciativa ha recibido fuerte apoyo pero también ha sido objeto de acerbias críticas. Dentro de un proceso constante de consulta con la sociedad civil en el mundo, el personal y la administración del Banco Mundial y del FMI han participado en más de 100 seminarios, reuniones y conferencias sobre todos los aspectos de la Iniciativa. Este debate, necesario y saludable, continuará en 1999, en que se llevará a cabo una evaluación de la Iniciativa para los PPME, con el que se intentará determinar sus puntos fuertes y débiles. Para aprovechar el actual proceso de consulta cuando llevemos a cabo esta evaluación completa, se ha solicitado a las organizaciones dedicadas al complejo desafío del desarrollo y de la reducción de la pobreza que aporten sus puntos de vista sobre la Iniciativa y propongan sugerencias para mejorarla.

Un desafío para el futuro

Se han alcanzado ya notables progresos, y lo que ahora debe hacerse es mantener el impulso conseguido. Ello depende en forma decisiva de la situación específica de cada país --como han demostrado claramente los retrasos en aprobar el paquete de ayuda para Guinea-Bissau. Si los países se mantienen fieles a sus programas de reforma, para el año 2000 se habrían examinado las posibilidades de admisión de unos 25 países. De ellos, esperamos que unos 15 lleguen a recibir realmente esta forma de alivio de la deuda.

La Iniciativa pide tanto a los acreedores como a los deudores que se esfuercen por salir de la trampa de la deuda y que orienten sus escasos recursos hacia el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. El Banco y el Fondo están decididos a ayudar a los PPME a liberarse de la pobreza, y la Iniciativa para los PPME ocupa un lugar importante en este proceso. No obstante, no puede alcanzar este objetivo por sí sola. La Iniciativa ha conseguido progresos sin precedentes en los dos últimos años, y seguirá haciéndolo en el futuro.