

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO

**Modificaciones a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy
endeudados (PPME)**

Preparado por funcionarios del FMI y del Banco Mundial

Aprobado por Jack Boorman y Masood Ahmed

23 de julio de 1999

	Índice	Página
I.	Introducción y principios para el cambio.....	3
II.	Posible modificación para reforzar el marco de la iniciativa para los PPME.....	5
	A. Alivio de la deuda más profundo.....	5
	Metas más bajas de sostenibilidad de la deuda	5
	Determinación del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME en el punto de decisión	6
	B. Asistencia más acelerada	7
	Asistencia provisional.....	8
	Puntos de culminación flotantes	9
	Concentración del alivio de la deuda al comienzo del período posterior al punto de culminación.....	12
	C. Asistencia más amplia	13
III.	Disposiciones de aplicación.....	13
	A. Principios.....	13
	B. Análisis de viabilidad de la deuda	14
	C. Perfil de entrega de la asistencia.....	17
	D. Período y criterios de buen desempeño	18
	E. Retroactividad.....	21
	F. Participación de todos los acreedores pertinentes.....	23
IV.	Impacto del marco reforzado propuesto	25
	A. Estimaciones de costos.	26
	B. Ejemplo de los efectos sobre el servicio de la deuda exigible luego del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME.....	27
V.	Alivio de la deuda de los PPME en el contexto de un enfoque más amplio de reducción de la pobreza	28
VI.	Cuestiones por debatir.....	29

Recuadros

1.	Experiencia del Banco Mundial con el “tramo flotante”	11
2.	Aplicación de la Iniciativa para los PPME: principales cambios.....	15
3.	La estabilidad macroeconómica y un punto de culminación flotante	20
4.	Propuestas para reforzar la Iniciativa para los PPME	30

Cuadros

1.	Asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME al comienzo del período – Implicaciones para el servicio de la deuda	12a
2.	Países que probablemente queden habilitados para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME.....	13a
3.	Indicadores clave en el marco de la Iniciativa para los PPME	26a
4.	Iniciativa para los PPME – Estimaciones de posibles costos por acreedor	26b
5.	Iniciativa para los PPME – Posibles costos totales comprometidos en los puntos de decisión	26c
6.	Ejemplo de estimaciones del impacto de la asistencia de la Iniciativa para los PPME sobre la liquidez en base al impacto de los siete primeros casos	27a

Gráficos

1.	Mozambique: Impacto de la asistencia de la Iniciativa para los PPME, 1998-2017	17a
2.	Servicio de la deuda pagado y proyectado (luego de la asistencia de la Iniciativa para los PPME) para países que han alcanzado el punto de decisión	28b

ANEXO I: Iniciativa para los PPME – Informe de los Ministros de Finanzas del Grupo de los Siete sobre la Iniciativa para la reducción de la deuda en Colonia – Resumen	33
--	----

ANEXO II: Modalidades para el suministro de asistencia provisional del Fondo	34
--	----

I. INTRODUCCIÓN Y PRINCIPIOS PARA EL CAMBIO

1. En abril, los Directorios Ejecutivos del Banco y del Fondo analizaron documentos preparados por el personal del Banco y del Fondo que resumían las propuestas para cambiar la Iniciativa para los PPME, surgidas en la primera fase del proceso de consultas¹. Los Directores Ejecutivos se mostraron satisfechos con la declaración conjunta del Presidente del Banco y del Director Gerente del Fondo y expresaron su apoyo general a los principios para el cambio y al enfoque general consignado en dicha declaración². El Comité Provisional y el Comité para el Desarrollo avalaron estos principios e instaron al desarrollo de propuestas específicas tendientes a reforzar la Iniciativa. El personal de ambas entidades posteriormente continuó con el proceso de consultas. En la Cumbre del Grupo de los Siete celebrada en Colonia en el mes de junio, los mandatarios de los países avalaron una serie de sugerencias específicas de sus ministros de finanzas para generar “un proceso más acelerado, profundo y amplio para aliviar la carga de la deuda a los países más pobres que demuestren un compromiso de reforma y reducción de la pobreza”³, que se resumen en el Anexo I
2. A la luz de esas deliberaciones, este documento desarrolla y modifica el marco actual de la Iniciativa para los PPME⁴, planteando una serie de propuestas específicas para reforzar la Iniciativa, que se corresponden con los principios para el cambio consignados por el Presidente y el Director Gerente en sus informes de abril presentados al Comité Provisional y al Comité para el Desarrollo⁵, a saber:
 - *Carácter adicional*: El alivio de la deuda debería reforzar la gama más amplia de instrumentos con que cuenta la comunidad internacional para promover el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

¹ *HIPC Initiative - Perspectives on the Current Framework and Options for Change* (EBS/99/52 and IDA/SecM99-155, 2 de abril de 1999) y *HIPC Initiative - Perspectives on the Current Framework and Options for Change: Supplement on Costings* (EBD/99/52, Suplemento 2 e IDA/SecM99-184, Suplemento 1, 13 de abril de 1999).

² *Statement by the President and the Managing Director on the HIPC Initiative* (BUFF/99/49 e IDA/SecM99-184, Suplemento 2 del 13 de abril de 1999).

³ Véase *Report of G-7 Finance Ministers on the Köln Debt Initiative to the Köln Economic Summit, Cologne, 18-20 June, 1999*, (<http://www.g8cologne.de/06/00114/index.html>).

⁴ El marco original y las modificaciones desde el punto de vista fiscal se describen en *Plan de Acción para solucionar el problema de la deuda de los países pobres muy endeudados*, DC/96-5, del 12 de abril de 1996, y en *The HIPC Debt Initiative—Guidelines for Implementation*, IDA/R97-35, 22 de abril de 1997.

⁵ *Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME): informe de situación*, DC/99-12 del 21 de abril de 1999 y EBS/99/63 del 22 de abril de 1999.

- *Incentivo para la reforma:* El alivio de la deuda debería reforzar los incentivos para que los países deudores adopten sólidos programas de ajuste y reforma.
 - *Focalización en nuestros miembros más pobres:* El alivio de la deuda debería estar dirigido a los países miembros más pobres para los cuales el nivel excesivo de endeudamiento puede constituir un obstáculo especialmente grave para el desarrollo.
 - *Solución verdadera para el problema de la deuda insostenible:* El alivio de la deuda debería eliminar el sobreendeudamiento y proveer una amortiguación adecuada para hacer frente a las perturbaciones exógenas. Esto implica, entre otras cosas, que el alivio de la deuda que se otorgue sea irrevocable.
 - *Aplicación retroactiva:* El refuerzo del alivio de la deuda debería brindarse a todos los miembros, incluyendo aquellos que ya hayan alcanzado los puntos de decisión y de culminación en el marco de la Iniciativa, siempre que cumplan con los requisitos conforme a nuevos umbrales.
 - *Marco simplificado.*
 - *Propuestas para financiar el costo a las instituciones multilaterales.*
3. En correlación con lo expuesto anteriormente, las modificaciones propuestas incluyen una asistencia más profunda mediante metas más bajas de sostenibilidad y cálculos de asistencia basados en datos en el punto de decisión y no en las actuales proyecciones en el punto de culminación (Sección II.A); una asistencia más acelerada mediante asistencia provisional, puntos de culminación flotantes, concentración de desembolsos para el alivio de la deuda al comienzo del período posterior al punto de culminación (Sección II.B), y una asistencia más amplia para beneficiar a más países (Sección II.C). Las disposiciones de aplicación se analizan en la Sección III ya que se refieren al análisis de viabilidad de la deuda, al perfil de entrega de la asistencia, al buen desempeño, a la retroactividad y a la participación de todos los acreedores pertinentes. La Sección IV presenta las estimaciones de costos de la Iniciativa reforzada propuesta, seguida de la Sección V que ubica el alivio de la deuda de la Iniciativa para los PPME en el contexto de un enfoque más amplio de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible. Finalmente, la Sección VI enumera los posibles temas de discusión.
4. Los trabajos complementarios (que se darán a conocer a la brevedad) examinarán el financiamiento de las participaciones del Banco y del Fondo en los costos de la Iniciativa reforzada para los PPME. Se está redactando un documento que analizará los vínculos entre el alivio de la deuda, el desarrollo social y la reducción de la pobreza en los países receptores, que será puesto a consideración de los Directorios a fines de agosto o principios de septiembre. Como aporte para esta preparación, se realizarán conferencias sobre este tema organizadas por el Gobierno de los Estados Unidos el 26 de julio de 1999, por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, en Addis Abeba el 29-30 de julio de 1999 y por la Secretaría del Commonwealth, en Londres el 2-3 de agosto de 1999.

II. POSIBLE MODIFICACIÓN PARA REFORZAR EL MARCO DE LA INICIATIVA PARA LOS PPME

A. Alivio de la deuda más profundo

5. El Comité para el Desarrollo y el Comité Provisional plantearon su preocupación por el hecho de que los márgenes de metas pautados para la Iniciativa no brinden la suficiente amortiguación de seguridad para garantizar una solución sólida en aras de la sostenibilidad de la deuda. Estas preocupaciones, que también se expresaron en el curso de la revisión de la Iniciativa para los PPME, se han profundizado como resultado de las significativas bajas de los precios de los productos básicos y del panorama aún incierto de los flujos de asistencia financiera totales.
6. El personal de ambas entidades propone cambios en el marco de la Iniciativa para los PPME, tendientes a profundizar el alivio de la deuda y que por lo tanto permitirían:
 - *aumentar la amortiguación de seguridad* para contrarrestar una reducción imprevista y prolongada de los ingresos por exportación;
 - *aumentar la probabilidad de una solución permanente al problema del endeudamiento insostenible*. Cuanto más bajas se fijen las metas, mayor será la probabilidad de que los países individuales —que en el futuro apliquen políticas de gestión de la deuda con la debida precaución— eviten problemas futuros de servicio de la deuda, y de que no se los considere sobreendeudados;
 - *realizar pagos inferiores por servicio de la deuda*, y por lo tanto contar con un mayor margen para aumentar los fondos asignados a áreas prioritarias, tales como la atención primaria de la salud y la educación.
7. Específicamente, el personal del Fondo y del Banco sugiere reforzar la Iniciativa mediante metas más bajas de sostenibilidad de la deuda y la anticipación de la fecha de evaluación para la determinación de la asistencia.

Metas más bajas de sostenibilidad de la deuda

8. Se propone reducir las metas de sostenibilidad para la relación entre el valor neto actualizado (VNA) de la deuda y la exportación del actual margen de 200%-250% a una única meta de 150%. Esto aumentaría los montos de la asistencia y ampliaría la base de países habilitados para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa. Una meta única también simplificaría la aplicación de la Iniciativa en comparación con el margen de metas actual, eliminando la fijación de metas individuales para cada PPME en base a las vulnerabilidades específicas de cada país.
9. Asimismo se propone reducir la meta de sostenibilidad para la relación entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales de 280% a 250%, y reducir los umbrales que habilitan a los países a recibir asistencia según los indicadores fiscales: para el criterio de apertura, de una exportación equivalente a 40% del PIB a una de 30%, y para el umbral de ingresos fiscales,

de 20% del PIB a 15%. Se recomienda el mantenimiento de estos umbrales, aunque a niveles reducidos, para evitar el riesgo moral relacionado con la recaudación de ingresos y para asegurar que los indicadores fiscales se mantengan orientados a economías abiertas en las que la relación entre el VNA de la deuda y la exportación puede subestimar la carga general de la deuda.

10. Para los países que reúnen los requisitos según los indicadores fiscales, el VNA de la deuda fijado como meta sería el menor de entre 250% de los ingresos fiscales de la administración central y 150% de la exportación, a fin de asegurar que se logre la sostenibilidad de la deuda externa desde ambas perspectivas, la externa y la fiscal. Por lo tanto, la relación resultante entre el VNA de la deuda y la exportación podría ser inferior a 150%. Con los cambios propuestos, la relación entre el VNA de la deuda y el PIB para un país con ingresos fiscales de 15% del PIB, habilitado según los indicadores fiscales, se podría reducir a 37,5%, que representa una reducción de un tercio con respecto al marco actual.

Determinación del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME en el punto de decisión

11. El monto de la asistencia comprometida en el marco actual de la Iniciativa para los PPME se calcula en el punto de decisión, pero en base a datos proyectados para el punto de culminación. El personal de ambas instituciones propone cambiar este procedimiento para calcular el monto de la asistencia de la Iniciativa para los PPME en base a datos reales en el punto de decisión⁶. Esto ofrecería una serie de ventajas. Simplificaría la aplicación de la Iniciativa eliminando el uso de datos proyectados. Se reduciría la incertidumbre con respecto al monto de la asistencia^{7, 8}. Además, el monto de la asistencia ya no se vería afectado por la

⁶ Datos del último año calendario (o ejercicio según corresponda) disponibles en el punto de decisión: por lo tanto para los puntos de decisión de 1999, los cálculos en general se harían en base a datos de fines de 1998.

⁷ Con el procedimiento actual, se requiere una nueva evaluación del monto de la asistencia en el punto de culminación cuando los resultados reales difieren en más de +/- 10 puntos porcentuales con respecto a la meta de sostenibilidad de la deuda convenida en el punto de decisión.

⁸ En las reuniones ordinarias de los bancos multilaterales de desarrollo sobre la Iniciativa para los PPME, los bancos multilaterales de desarrollo expresaron su interés en encontrar formas de reducir el riesgo de tener que reconsiderar las decisiones relativas al alivio en el marco de la Iniciativa para los PPME en el punto de culminación. (Véase HIPC Debt Initiative, *The Chairman's Summary of the Multilateral Development Banks' Meeting*, IDA/SecM99-181, 12 de Abril de 1999; e IMF FO/DIS/95/57 del 14 de abril de 1999).

duración de la segunda etapa. Esto aportaría neutralidad financiera en lo que se refiere a la determinación de los puntos de culminación.

12. Dicho cambio en la fecha de evaluación, combinado con las metas de sostenibilidad sin modificaciones, tendería a aumentar la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME. Para la mayoría de los PPME, las relaciones entre el VNA de la deuda y la exportación y entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales, tienden a mermar con el paso del tiempo dado que los ingresos fiscales y la exportación aumentan más rápidamente que la deuda externa. Por lo tanto, conservando la misma relación fijada como meta, la evaluación del monto de la asistencia en base a datos reales disponibles en el punto de decisión brindaría un alivio de la deuda más profundo, y transferiría completamente al país deudor los beneficios resultantes del crecimiento de la exportación y de los ingresos fiscales de la administración central que se produzca con posterioridad al punto de decisión.
13. Los cálculos realizados en base a datos reales en el punto de decisión evitarían la complicación que plantea el marco actual en el sentido de que el suministro de asistencia provisional puede afectar el resultado en forma contraria a las metas convenidas para el punto de culminación⁹. Dicho cambio en la base de cálculo facilitaría el suministro de alivio de la deuda en forma más acelerada para apoyar los programas de reforma económica y social de un PPME.

B. Asistencia más acelerada

14. La Iniciativa para los PPME originalmente se concentraba en eliminar el sobreendeudamiento y brindar una salida permanente del proceso de reprogramación de la deuda. El alivio de la deuda para los PPME también puede usarse para liberar recursos con miras a un mayor gasto social tendiente a reducir la pobreza, en la medida en que se reduzcan los pagos por servicio de la deuda al contado. El suministro de un mayor alivio de la deuda como resultado de las propuestas de metas más bajas y de la determinación del alivio de la deuda en el punto de decisión, hará más viable la consecución de estos dos objetivos. Para fortalecer el vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza, a continuación el personal de ambas entidades eleva una serie de propuestas para acelerar la entrega de la

⁹ En el marco actual que aplica el cálculo en el punto de culminación, un adelanto significativo de asistencia provisional podría afectar la consecución de las metas en el punto de culminación. Si se adelanta a la segunda etapa un monto significativo de asistencia y éste se aplica al pago del servicio de la deuda que sea exigible antes del punto de culminación, este monto de asistencia ya no sería entregado en el punto de culminación. Por lo tanto el VNA de la deuda en el punto de culminación (que incluye el servicio de la deuda desde ese punto en adelante) una vez entregado el monto de asistencia restante, sería mayor y esto podría derivar en la imposibilidad de alcanzar los objetivos de sostenibilidad.

asistencia en el marco de la Iniciativa por medio de asistencia provisional de instituciones multilaterales, puntos de culminación flotantes y concentración de desembolsos para el alivio de la deuda al comienzo del período posterior al punto de culminación. Desde ya que la concentración de la asistencia tanto a través de un alivio provisional como del perfil de entrega de la asistencia luego del punto de culminación, siempre debería correlacionarse con el objetivo de lograr la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo. Como se analizará más detalladamente en los siguientes documentos sobre financiamiento, una entrega más acelerada de la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME aceleraría igualmente la necesidad de garantizar el financiamiento del costo que implica para el Banco, el Fondo y los demás acreedores multilaterales.

Asistencia provisional

15. El grueso del alivio de la deuda otorgado en el marco actual de la Iniciativa para los PPME se entrega una vez que el país alcanza el punto de culminación. La Iniciativa también contempla que todos los acreedores, incluyendo las instituciones multilaterales, podrían optar por suministrar parte de este monto de asistencia durante el período intermedio, es decir entre los puntos de decisión y de culminación. Actualmente dicha asistencia provisional es suministrada por acreedores bilaterales del Club de París por medio de reprogramaciones de flujos de caja sobre el servicio de la deuda admisible que representan una reducción del VNA de hasta 80% (condiciones de Lyon) durante el período intermedio. Côte d'Ivoire y Mozambique están recibiendo o han recibido dicha asistencia. Tanto la asistencia adicional a los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda en términos de liquidez hasta el punto de culminación como la reducción del VNA (adicional a las condiciones de Nápoles) que ya haya sido aplicada antes del punto de culminación, se le acreditan al Club de París en el punto de culminación como parte de su contribución en el marco de la Iniciativa. La AIF también ofrece asistencia provisional otorgando a los países habilitados donaciones en lugar de créditos como parte de los programas de financiamiento normales de la AIF¹⁰.

16. El objeto de dicho alivio de la deuda es brindar:

- *asistencia adicional durante la segunda etapa*, mitigando de esa manera las limitaciones de recursos durante este período y en consecuencia permitiéndole a un PPME ampliar el gasto social tendiente a reducir la pobreza, y

¹⁰ Ver *World Bank Participation in the Heavily Indebted Poor Countries' Debt Initiative*, SecM96-926, 26 de agosto de 1996. No obstante, la sustitución de los créditos de la AIF por donaciones de la AIF ofrece un limitado alivio provisional en materia de liquidez dado el extenso período de gracia y los reducidos cargos por servicio de los créditos de la AIF.

- *un alivio de la deuda más acelerado*, ofreciendo una reducción del VNA de la deuda luego del punto de decisión sin debilitar los requisitos de políticas para el grueso de la asistencia de la Iniciativa para los PPME que se entrega al alcanzar el punto de culminación. En este sentido, el alivio provisional complementaría el cálculo basado en el punto de decisión, propuesto anteriormente.

17. La asistencia provisional adicional por parte de otros acreedores multilaterales podría tener las siguientes características:

- Adelantaría parte de la asistencia programada para el punto de culminación y sería considerada parte de la contribución de las instituciones multilaterales a la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME (como es el caso actual del Club de París y la AIF).
- Estaría sujeta al mantenimiento de un desempeño satisfactorio en los programas respaldados por el Banco y el Fondo.
- Sería otorgada en forma irrevocable —como lo es actualmente— incluso en los casos en que el país en cuestión posteriormente se desvíe del curso y no llegue a cumplir las condiciones exigidas para alcanzar el punto de culminación.

18. Las instituciones multilaterales, con excepción del Banco Mundial, no han otorgado alivio provisional, principalmente debido a limitaciones financieras. En el contexto de las consultas a los bancos multilaterales de desarrollo, algunas instituciones están dispuestas a considerar la posibilidad de brindar alivio provisional de los flujos de servicio de la deuda de manera que los PPME puedan estar en condiciones de mejorar sus programas sociales más rápidamente¹¹. A la luz de las consideraciones expuestas, en el Anexo II se describe un posible plan de alivio provisional diseñado por el Fondo. El Banco Mundial informará detalladamente sobre cualquier refuerzo de su asistencia provisional en un futuro documento del Directorio relativo a su participación en un marco reforzado de la Iniciativa para los PPME.

Puntos de culminación flotantes

19. Un enfoque de puntos de culminación flotantes significaría que un país alcanzaría su punto de culminación en el marco de la Iniciativa una vez que haya aplicado una serie de reformas

¹¹ Véase HIPC Debt Initiative, *The Chairman's Summary of the Multilateral Development Banks' Meeting*, IDA/SecM99-181, 12 de abril de 1999, e IMF FO/DIS/99/57 del 14 de abril de 1999.

estructurales clave, previamente definidas, siempre y cuando el país esté bien encaminado en lo que respecta a su desempeño macroeconómico. Se propone este enfoque para permitir acortar el período intermedio a los países que cumplan en forma anticipada con ambiciosas metas de política económica. En contraposición, si no se cumplen estas metas, se retrasaría el punto de culminación (como sucede en el marco actual de la Iniciativa).

20. Si bien es posible que una reducción generalizada del período intermedio no ofrezca suficiente tiempo o incentivo para asegurar la aplicación de reformas clave, especialmente en el caso de aquellos países con un historial de desempeño más deficiente, se podría vincular un punto de culminación flotante a la aplicación de elementos básicos cruciales que apuntalen el crecimiento duradero, la sostenibilidad de la deuda y la reducción de la pobreza. Complementaría la introducción del cálculo basado en el punto de decisión, propuesto anteriormente, que elimina el vínculo entre el momento del punto de culminación y el monto de asistencia recibido. No obstante, se podría argumentar que la importancia de los puntos de culminación flotantes, y en realidad de los puntos de culminación en sí, queda reducida por el otorgamiento generalizado de alivio provisional, que hace más gradual la entrega del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa.
21. Un enfoque de puntos de culminación flotantes agregaría un incentivo atractivo para que los países apliquen las reformas rápidamente, y desarrollaría un mayor compromiso con los programas al facultar al gobierno para influir en la duración del período intermedio de buen desempeño. También ayudaría a los países a concentrarse en las reformas clave necesarias para lograr un desarrollo sostenible y pondría de relieve la responsabilidad del país beneficiario de cumplir con las reformas supervisadas en el marco de la Iniciativa para los PPME. Sería recomendable lograr un equilibrio adecuado entre la consecución de medidas o metas discretas que se pudieran evaluar en forma transparente, y un progreso general en otras áreas que requiriera aplicar un criterio subjetivo; se necesitaría una masa crítica mínima del primer elemento para que este enfoque sea efectivo¹². No obstante, hay que reconocer que quizá no resulte fácil identificar y definir claramente, con los países en cuestión, un conjunto reducido de elementos clave que representen adecuadamente un progreso general en áreas macroeconómicas, estructurales y sociales, garantizando al mismo tiempo un tratamiento equitativo para todos los países. También es crucial que los puntos de culminación flotantes se introduzcan de tal manera que proporcionen una evaluación equilibrada del historial de un país en el área macroeconómica, en materia de consecución de reformas estructurales y de aplicación de programas para reducir la pobreza.

¹² No obstante, no cabría esperar modificaciones en la condicionalidad de los programas respaldados por el SRAE y la AIF. En el marco del SRAE, particularmente, para mantener la coherencia entre los programas macroeconómicos y estructurales, ciertas medidas que pueden ser “flotantes” a los fines de los PPME aún pueden tener un plazo cierto para los fines de los desembolsos en el marco del SRAE.

RECUADRO 1

Experiencia del Banco Mundial con el “tramo flotante”

En años recientes se ha introducido el enfoque del tramo flotante en las operaciones de ajuste del Banco Mundial como parte de un esfuerzo más amplio para mejorar la efectividad de estas operaciones a través de una mayor selectividad y un diseño reforzado. El objetivo ha sido evitar el estancamiento en un conjunto de reformas secuenciales predeterminadas, aumentar la flexibilidad en el cronograma de aplicación de las reformas y fomentar un mayor compromiso. La experiencia con este enfoque ha sido alentadora. La mitad de las 14 operaciones de ajuste aprobadas en el ejercicio de 1996 y el ejercicio de 1997 en África al sur del Sahara, por un total aproximado de \$770 millones, tenían diversas versiones de tramos flotantes. La cantidad de tramos flotantes dentro de una operación varió entre uno y cinco, y algunas operaciones de tramos flotantes además tuvieron otros tramos comunes. En una evaluación preparada por la Oficina Regional de África del Banco Mundial, los jefes de proyectos calificaron positivamente la experiencia con los tramos flotantes ya que se habían reducido las presiones para los desembolsos y había aumentado el cumplimiento con condicionalidad^{1/}.

Un examen más exhaustivo que acaba de terminar el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) independiente del Banco^{2/} concluyó que los desembolsos flexibles y una condicionalidad más focalizada han mejorado la efectividad de la financiación para ajustes. Estas operaciones incluyeron alrededor de la mitad de la cantidad promedio de condiciones para las operaciones de ajuste. El examen del DEO determinó que los países en los que se había aplicado este enfoque habían logrado mejores resultados en términos de crecimiento, ajuste fiscal, política de cambio y de tasas de interés y reformas estructurales, que los grupos tomados para la comparación, a pesar de haber presentado condiciones iniciales similares. Las clases de condiciones incluidas en los tramos flotantes cubren una amplia gama. Generalmente, un tramo flotante incluye varias condiciones que deben cumplirse antes de que se efectúen los desembolsos. Los ejemplos de las condiciones contenidas en los tramos flotantes incluyen reformas en el sector financiero, tales como la reestructuración bancaria o la sanción y aplicación de leyes y reglamentos sobre valores (por ejemplo, Camerún, Zambia); la liberalización de las leyes e instituciones de transporte marítimo (Côte d'Ivoire); la aplicación de reformas en la administración pública (Malawi); reformas arancelarias (Uganda) y reformas sociales tales como la reconstitución del Fondo de Apoyo a las Actividades de la Mujer (Malí), y una serie de medidas en el sector de salud y educación en Tanzania, incluyendo planes de acción o la emisión de circulares ministeriales para transferir el manejo de las escuelas primarias a las juntas educativas locales, la reforma del sistema de educación superior y de capacitación técnica, transfiriendo a los consejos de distrito el presupuesto destinado a los centros de salud, como donaciones para cubrir las remuneraciones de los trabajadores de la salud y otros gastos.

1/ Banco Mundial, *Higher Impact Adjustment Lending (HIAL) in Sub-Saharan Africa: An Update*, Economista en jefe, Oficina Regional de África, 25 de noviembre de 1998.

2/ Banco Mundial, *Higher Impact Adjustment Lending (HIAL): Initial Evaluation*, CODE99-61, 7 de julio de 1999.

Cuadro 1. Asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME -- Implicaciones para el servicio de la deuda multilateral^{1/}
Ejemplo de alivio en materia de liquidez
50% ó 90% del servicio de la deuda exigible cada año hasta completar el total del alivio del VI
Marco actual y marco reforzado propuesto con retroactividad^{3/}
(miles de millones de US\$)

	Marco actual		Marco reforzado propuesto	
	Con la opción de 50% del servicio de la deuda	Con la opción de 90% del servicio de la deuda	Con la opción de 50% del servicio de la deuda	Con la opción de 90% del servicio de la deuda
Criterios para el escenario				
Meta VNA de la deuda/exportación	200	200	150	150
Meta VNA de la deuda/ingresos fiscales	280	280	250	250
Umbral/PIB, Ingresos/PIB	40/20	40/20	30/15	30/15
Historial	Punto de partida	Punto de partida	Punto de partida	Punto de partida
Alivio de la deuda determinado en el	Punto de culminación ^{3/}	Punto de culminación ^{3/}	Punto de decisión ^{4/}	Punto de decisión ^{4/}
Serv. de la deuda anual promedio exigible en 2000-04 del cual, el alivio del serv. de la deuda es (como % de la reducción total del VNA)	1.7 0.3 29%	1.7 0.4 39%	2.2 1.1 45%	2.2 1.6 65%
Serv. de la deuda anual promedio exigible en 2005-09 del cual, el alivio del serv. de la deuda es (como % de la reducción total del VNA)	1.6 0.6 39%	1.6 0.5 34%	2.1 0.9 27%	2.1 0.7 23%
Serv. de la deuda anual promedio exigible en 2010-14 del cual, el alivio del serv. de la deuda es (como % de la reducción total del VNA)	1.4 0.3 15%	1.4 0.3 14%	1.8 0.6 13%	1.8 0.3 7%
Serv. de la deuda anual promedio exigible en 2015-19 del cual, el alivio del serv. de la deuda es (como % de la reducción total del VNA)	1.4 0.3 10%	1.4 0.2 9%	1.8 0.5 8%	1.8 0.2 4%
Serv. de la deuda anual promedio exigible en 2020-40 del cual, el alivio del serv. de la deuda es (como % de la reducción total del VNA)	0.8 0.1 7%	0.8 0.0 5%	1.0 0.1 6%	1.0 0.0 1%
Partidas informativas				
Alivio total de la deuda multilateral en el tiempo (miles de millones de US\$, en VNA de 1998)	4.4	4.4	9.8	9.8
(miles de millones de US\$, en servicio nominal de la deuda)	8.6	8.1	17.9	14.5
Número de países habilitados	22	22	28	28

Nota: Si bien el servicio de 90% del servicio de la deuda multilateral se está cubriendo con el alivio para los PPME individuales, en total el alivio promedio de la deuda es una fracción menor del servicio total de la deuda exigible. Esto sucede porque los puntos de decisión de los países tienen distintas fechas. Asimismo, para algunos países, el alivio de la deuda para los PPME se termina dentro de unos años y luego su servicio de la deuda vuelve al plan original.

1/ Excluyendo al FMI.

2/ PPME que probablemente queden habilitados con un punto de decisión no posterior al año 2000.

3/ No incluye el alivio provisional en materia de liquidez.

4/ Incluye el alivio en materia de liquidez durante el período intermedio.

Fuente: Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo 1999 y estimaciones del personal.

22. La aplicación de dichos puntos de culminación flotantes requerirá hacer elecciones difíciles a nivel de cada país. El Recuadro 1 indica que la experiencia del Banco con los tramos flotantes ha sido favorable. No obstante, definir con los países en cuestión el conjunto reducido de reformas clave necesarias para las metas de crecimiento duradero, sostenibilidad de la deuda y reducción de la pobreza, con las cuales debería vincularse adecuadamente un punto de culminación flotante podría plantear un desafío mayor. A la luz de estas consideraciones, el personal de ambas entidades propone examinar la solicitud de puntos de culminación flotantes específica para cada país al cabo de 12 meses, es decir, antes de las Reuniones Anuales del otoño del año 2000.

Concentración del alivio de la deuda al comienzo del período posterior al punto de culminación

23. En el marco actual de la Iniciativa, las principales instituciones financieras internacionales involucradas en el caso de Bolivia han concentrado la entrega del alivio para el servicio de la deuda al comienzo del período posterior al punto de culminación. Esto fue necesario para resolver un salto en los pagos por servicio de la deuda por encima de la meta de servicio de la deuda de 20%. En el contexto de un alivio de la deuda más profundo y un mayor esfuerzo por reducir la pobreza, una concentración más generalizada de la entrega del monto de asistencia al comienzo del período podría liberar más recursos para aumentar el gasto social siempre y cuando dicho aumento pueda gastarse efectivamente (por ejemplo, siempre que se puedan abordar efectivamente las limitaciones de capacidad de absorción o los problemas de aplicación para realizar los gastos adicionales).
24. A modo de ejemplo, el personal de ambas entidades ha preparado escenarios detallando el posible impacto en materia de liquidez del alivio ofrecido por bancos multilaterales de desarrollo para el servicio de la deuda con bancos multilaterales de desarrollo en el marco de la Iniciativa para los PPME (Cuadro 1) ¹³. Los escenarios suponen que ya sea un 50% o un 90% uniforme del servicio de la deuda exigible está cubierto por la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME hasta que se entregue la reducción necesaria del VNA de la deuda. Para dar un panorama más claro del ahorro potencial a corto y mediano plazo, se indica el ahorro sobre la base de intervalos de cinco años. Los efectos de una fuerte concentración del alivio del servicio de la deuda al comienzo del período pueden apreciarse particularmente en el escenario de 90% en el que las obligaciones del servicio de la deuda se elevan abruptamente en el período de 2005-2009 en comparación con el período previo de cinco años: esto ejemplifica que, en total, esta escala de concentración del alivio del servicio de la deuda al comienzo del período probablemente no sería

¹³ Estos cálculos incluyen el servicio de la deuda al FMI ya que su asistencia actualmente se reembolsa en un período no mayor a 10 años, mucho menor que el de la mayoría de los bancos multilaterales de desarrollo.

coherente con la sostenibilidad de la deuda a plazos mayores. En la práctica, esta limitación se evalúa adecuadamente en forma específica para cada país.

25. Como en el caso de la asistencia provisional, se estima que no necesariamente todas las instituciones multilaterales podrán concentrar la asistencia al comienzo del período debido a limitaciones de recursos. El personal del Banco y del Fondo analizaría este aspecto con otras instituciones multilaterales.

C. Asistencia más amplia

26. Se proyecta que los refuerzos de la Iniciativa descritos anteriormente aumentarán la cantidad de países que reúnan las condiciones para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa desde 29 en la actualidad hasta 36 países. En base al trabajo de estimación de costos de la primavera de 1999, en el Cuadro 2 se detallan los países que podrían acogerse a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME en el marco actual y en el marco reforzado propuestos, así como el posible cronograma para alcanzar sus correspondientes puntos de decisión. La admisión a la Iniciativa no estaría limitada a los países incluidos en el grupo inicial de 41 PPME establecido anteriormente con fines analíticos. En realidad, un país estaría habilitado para recibir asistencia si cumple los criterios de la Iniciativa reforzada propuesta, es decir, si es un país que sólo puede recibir financiamiento de la AIF y si cumple las condiciones para acogerse al SRAE, si ha establecido un historial mínimo de tres años de desempeño satisfactorio en el marco de programas respaldados por el Banco y el Fondo y si, al momento de alcanzar el punto de decisión, tiene relaciones de deuda superiores a las metas de sostenibilidad una vez que se hayan aplicado todos los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda. Los países que aún no han adoptado esos programas tendrían que hacerlo para fines del año 2000, fecha límite (cláusula de caducidad automática) para reunir los requisitos de ingreso. Dada la escasez de datos, el personal de ambas entidades no ha podido identificar ningún otro país que actualmente cumpla con estos criterios, aunque Haití podría entrar en esta categoría. La admisión para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa se evaluará para cada caso individual a medida que vaya surgiendo.

III. DISPOSICIONES DE APLICACIÓN

A. Principios

27. El marco reforzado de la Iniciativa para los PPME propuesto continuaría rigiéndose por los seis principios¹⁴ aprobados por el Comité para el Desarrollo y el Comité Provisional en 1996: 1) el objetivo debería orientarse hacia la consecución de la sostenibilidad de la deuda total

¹⁴ “Plan de acción para solucionar el problema de la deuda de los países pobres muy endeudados”, DC/96-6, con fecha 12 de abril de 1996.

tratando cada caso individualmente y brindando, de esa manera, una estrategia de salida del proceso de reprogramación de la deuda; 2) sólo se considerará la posibilidad de tomar medidas una vez que el deudor haya demostrado, a través de su historial, capacidad para aplicar adecuadamente cualquier asistencia excepcional otorgada; 3) en lo posible, las nuevas medidas se desarrollarán sobre la base de los mecanismos existentes; 4) las medidas adicionales serán coordinadas entre todos los acreedores pertinentes, con participación amplia y equitativa; 5) las medidas tomadas por los acreedores multilaterales no pondrán en peligro su integridad financiera ni su condición de acreedores privilegiados, y (6) el nuevo financiamiento externo para los países en cuestión se hará en condiciones adecuadamente concesionarias.

B. Análisis de viabilidad de la deuda

28. En el marco reforzado, el análisis de viabilidad de la deuda en el punto de decisión se simplificaría en una serie de aspectos (véase el Recuadro 2):

- La **fecha de verificación de la sostenibilidad de la deuda** correspondería a los últimos datos reales disponibles en el punto de decisión, en contraposición con el método de datos proyectados en el punto de culminación, aplicado en el marco actual.
- La **evaluación de la sostenibilidad de la deuda** se haría en base a una relación de 150% entre el VNA de la deuda y la exportación ó una relación de 250% entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales para los países que cumplen con los umbrales revisados de verificación de al menos 30% para la relación entre la exportación y el PIB y de al menos 15% para la relación entre el ingreso fiscal-PIB.
- El cambio de un cálculo basado en el punto de culminación a uno basado en el punto de decisión eliminaría los resultados **“marginales”**.

RECUADRO 2

Aplicación de la Iniciativa para los PPME: Principales cambios

Simplificación

- Cálculo del monto de la asistencia en el punto de decisión en base a datos reales y no a proyecciones para el punto de culminación.
- Aplicación de una única meta para la relación entre el VNA de la deuda y la exportación para todos los países, en lugar de determinar la meta específica para cada país dentro de un margen de metas.
- Eliminación de la opción de casos marginales.

Modificaciones

- Metas más bajas para las relaciones entre el VNA de la deuda y la exportación (150%) y entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales (250%) con umbrales más bajos para esta última (relación de 30% entre la exportación y el PIB y de 15% entre los ingresos fiscales y el PIB).
- Puntos de culminación flotantes determinando la cronología de los puntos de culminación en base a la aplicación de reformas estructurales clave.
- Entrega anticipada de la asistencia tanto a partir del punto de decisión como del punto de culminación.

Principales cambios

Eliminación de:

- Proyecciones de situación en el punto de culminación como base para el otorgamiento de asistencia;
- Análisis de vulnerabilidad como base para determinar las metas específicas para cada país;
- Márgenes de metas para el punto de culminación.

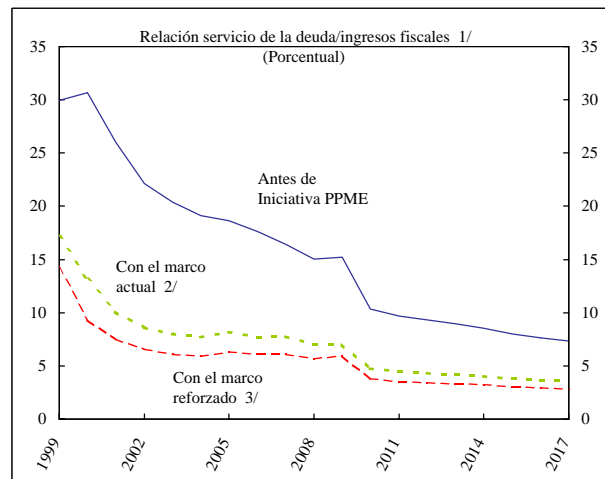
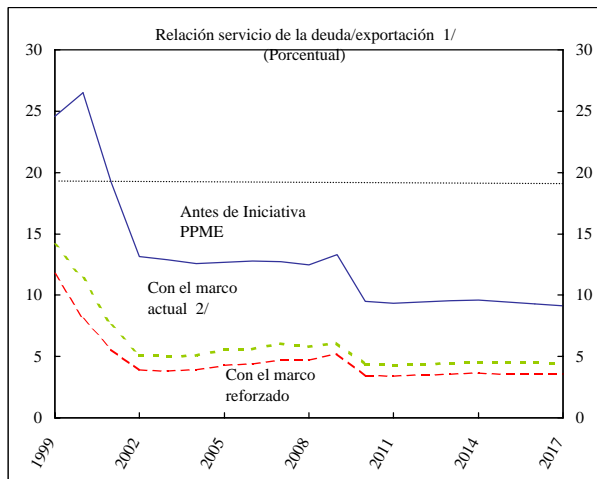
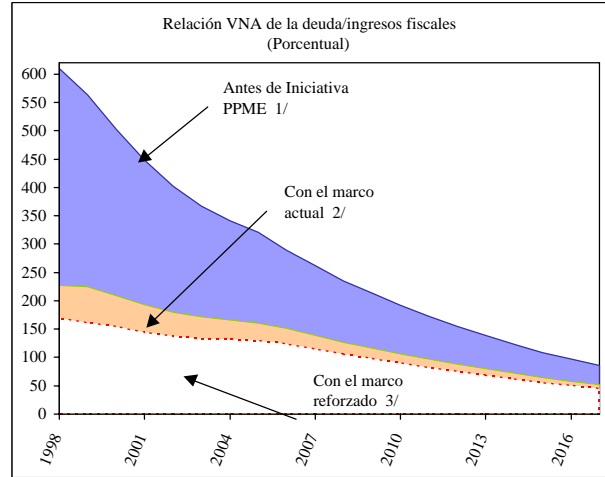
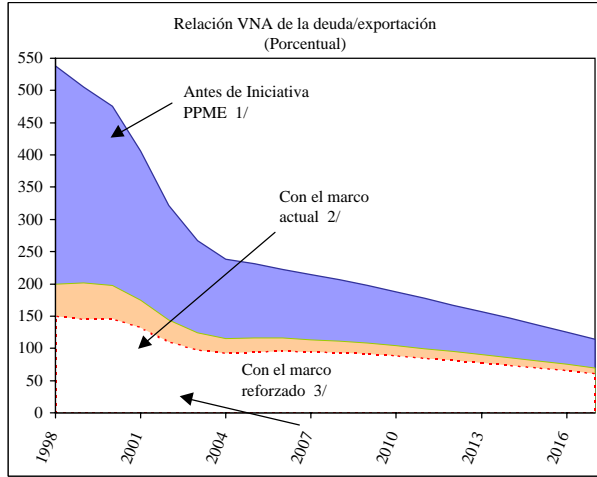
Esto permitirá contar con un documento preliminar para la Iniciativa para los PPME mucho más simplificado que podría concentrarse en el historial y el cronograma propuesto para el punto de decisión, las políticas estructurales clave y un marco reforzado para la reducción de la pobreza.

El enfoque prospectivo del documento en el punto de decisión cambiaría a:

- La identificación de políticas estructurales clave a las cuales se vincularían los puntos de culminación flotantes.
- Un marco reforzado para la reducción de la pobreza (desarrollado en detalle).
- Una evaluación específica para cada país sobre los niveles apropiados de alivio provisional y concentración de la entrega de la asistencia al comienzo del período a la luz de la capacidad de absorción y las proyecciones de los principales indicadores de endeudamiento.
- Medidas para mejorar la gestión de la deuda.

En el punto de culminación: nueva evaluación discrecional de la situación de endeudamiento con la opción de aumentar la asistencia si, como resultado de factores exógenos, se ha producido una importante desviación con tendencia alcista en los resultados del endeudamiento. Esto se decidiría individualmente para cada caso, consultando con todos los acreedores involucrados.

Gráfico 1. Mozambique: Impacto de la asistencia de la iniciativa para los PPME, 1998-2017



Fuentes: Autoridades de Mozambique; estimaciones del personal del Banco y del Fondo.

- 1/ Incluye nuevos préstamos supuestos para 1999-2017. Los datos anteriores a la asistencia de la Iniciativa para los PPME incluyen el impacto del alivio de la deuda por aplicación de los mecanismos tradicionales (condiciones de Nápoles).
- 2/ Requiere lograr una relación VNA de la deuda/exportación de 200%.
- 3/ Requiere lograr una relación VNA de la deuda/exportación de 150%.

- Con la adopción de una única meta de sostenibilidad de la deuda, ya no sería necesario realizar un **análisis de vulnerabilidad** para determinar la meta de sostenibilidad de la deuda para cada país en particular. No obstante, aún podría resultar útil la inclusión de un análisis de sensibilidad en el análisis de viabilidad de la deuda.
29. El análisis de viabilidad de la deuda continuaría siendo una tarea conjunta del gobierno del PPME y del personal del Banco y del Fondo y, cuando corresponda, de otros grandes bancos de desarrollo regionales. Al realizar esta tarea, no se modificarían los otros aspectos del cálculo, a saber, el uso de datos reales sobre i) un promedio de exportación retrospectivo de tres años; ii) los ingresos fiscales de la administración central del último año, y iii) el promedio semestral de tasas de interés comerciales de referencia como tasas de redescuento específicas para cada moneda¹⁵.
30. El análisis de viabilidad de la deuda en el punto de culminación tendría el objeto de evaluar el grado en el cual se puede lograr la sostenibilidad de la deuda. El marco reforzado busca suministrar un alivio más profundo y acelerado y, por lo tanto, un margen de seguridad significativamente mayor para contrarrestar acontecimientos económicos adversos. Asimismo, el compromiso explícito de la comunidad internacional para ofrecer un alivio integral de la deuda sustituiría la verificación de resultados vigente en el marco actual, es decir, la evaluación de si la relación entre el VNA de la deuda y la exportación en el punto de culminación está dentro de +/- 10 puntos porcentuales con respecto a la meta pactada en el punto de decisión.
31. La adopción del cálculo del monto de la asistencia en base al punto de decisión implica que no hay un recálculo automático del monto de la asistencia en el punto de culminación. No obstante, el personal de ambas entidades recomienda que el documento del punto de culminación siga incluyendo una evaluación de la situación de endeudamiento en el punto de culminación. Si bien se corre el riesgo de que el resultado en el punto de culminación pueda estar significativamente por encima de las metas de sostenibilidad, este riesgo se reduciría mediante el compromiso de una condonación adicional –y prospectiva– de deudas de AOD. No existiría una presunción de asistencia adicional dado que las nuevas metas ya brindarían una sustancial amortiguación de seguridad. Si se diera un cambio fundamental en las

¹⁵ Durante el proceso de revisión de la Iniciativa para los PPME, algunos representantes gubernamentales sugirieron usar una tasa de interés comercial de referencia durante un período más prolongado o fijar la tasa de redescuento en, por ejemplo, 6%. Si bien una tasa de redescuento fija puede resultar atractiva por su simplicidad y transparencia, el personal de ambas entidades aún prefiere la aplicación de un promedio semestral de tasas de interés comerciales de referencia ya que i) constituye la mejor variable representativa del costo de los préstamos externos específico para cada moneda, ii) es la mejor estimación disponible de las tasas de interés futuras, y iii) las tasas de interés comerciales de referencia se publican en forma regular y, por lo tanto, están fácilmente disponibles al público.

circunstancias económicas de un país en el punto de culminación (por ejemplo, como surge de una proyección a largo plazo de un VNA de la deuda pendiente superior a 150% de la exportación) y el cambio se debiera claramente a un acontecimiento exógeno, la comunidad internacional se reserva la opción de aumentar la asistencia en ese momento. Como en el caso de la actual la Iniciativa, esto requeriría el consentimiento de todos los acreedores involucrados. El personal de ambas entidades considera que con dicha propuesta, la probabilidad de tener que brindar asistencia adicional en el punto de culminación se reduciría significativamente en comparación con la del marco actual (como ya ocurrió en el caso de Mozambique).

32. En el futuro, la realización de un análisis de viabilidad de la deuda tanto en el punto de decisión como en el de culminación proporcionaría un análisis más detallado de los indicadores del servicio de la deuda. Dicho análisis incluiría una comparación del servicio de la deuda exigible y pagado antes y después del otorgamiento del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME en términos absolutos y relativos. Esto sería útil para evaluar el impacto potencial del alivio sobre la balanza de pagos, el presupuesto de gobierno y los programas de desarrollo social.
33. En el marco actual, se prevé que la relación entre el servicio de la deuda y la exportación estará dentro de un margen de 20%-25%, o más abajo, para el punto de culminación. En el marco reforzado, con un alivio más profundo y acelerado, se estima que esta relación estaría dentro de un margen de 15%-20%, o más abajo.
34. En el contexto de la creación de una vinculación más sólida y clara entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza, se prestaría mayor atención al impacto del alivio de la deuda sobre los presupuestos de gobierno. Si bien la capacidad para atender el servicio de la deuda desde el punto de vista fiscal depende de todo el contexto presupuestario, los futuros análisis de viabilidad de la deuda incluirían un análisis de la tendencia del servicio de la deuda al contado en relación con los ingresos fiscales y del potencial que podría tener el alivio de la deuda para apuntalar aumentos sostenibles de los programas para la reducción de la pobreza (véase Gráfico 1).

C. Perfil de entrega de la asistencia

35. El documento del punto de decisión incluiría un comentario sobre el grado adecuado de **concentración** de la entrega de la asistencia al comienzo del período, tanto a través de un alivio provisional como del perfil de entrega de la asistencia luego del punto de culminación. Esto se determinaría en base a:
 - las posibles limitaciones de capacidad de absorción o de aplicación que tenga el país en cuestión para realizar los gastos adicionales en materia social;
 - las proyecciones a mediano plazo de los principales indicadores de sostenibilidad de la deuda luego de otorgada la asistencia en el marco de la Iniciativa (tanto en relación con la exportación como con los ingresos fiscales) que deberían mostrar una situación sostenible continua, y

- las limitaciones de los acreedores tales como el perfil del servicio de la deuda exigible a ellos.
36. Sería recomendable asegurar una tendencia descendente para los indicadores de endeudamiento y de servicio de la deuda de un país luego de otorgada la asistencia en el marco de la Iniciativa. Si bien ciertos saltos de las relaciones reales pueden resultar inevitables debido a perturbaciones exógenas, la entrega de la asistencia debería apuntar *ex ante* a una tendencia descendente constante de las relaciones entre el VNA de la deuda y la exportación y entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales y las relaciones entre el servicio de la deuda y la exportación y entre el servicio de la deuda y los ingresos fiscales, a fin de brindar una garantía razonable de que se ha logrado la sostenibilidad de la deuda y de que no resurgirán problemas con la deuda en una etapa posterior.

D. Período y criterios de buen desempeño

37. La propuesta de introducir un punto de culminación flotante requeriría modificaciones a la evaluación del desempeño para alcanzar el punto de culminación. El enfoque de la evaluación se concentraría en logros y resultados específicos más que en la duración del historial. Asimismo, la evaluación daría mayor importancia a las reformas en material social y de pobreza que la que se les asigna en el marco actual. La aplicación de políticas macroeconómicas sólidas continuaría siendo un elemento esencial de una estrategia integral para la reducción de la pobreza.
38. Se contemplan los siguientes procedimientos para hacer operativo un enfoque de puntos de culminación flotantes en el marco reforzado de la Iniciativa para los PPME:
- El personal de ambas entidades *identificaría junto con el gobierno medidas o reformas estructurales y de desarrollo social clave* –incluyendo el campo macroeconómico– que representen un paso significativo hacia un desarrollo sostenible. La aplicación de estas reformas sería supervisada en forma transparente y, una vez completadas, se consideraría alcanzado el punto de culminación.
 - *Duración del período intermedio*: Al diseñar estas reformas, el personal de ambas entidades consideraría la duración adecuada de la segunda etapa, al igual que en el marco actual de la Iniciativa. Por lo tanto, en general, los puntos de culminación flotantes se vincularían a medidas estructurales cuya aplicación se estime demorará hasta tres años, aunque si el país en cuestión lograra implementarlas antes (después), alcanzaría el punto de culminación antes (después). En el caso de los países que cuentan con un reconocido historial de buen desempeño en materia de políticas económicas y sociales, y que han adoptado efectivamente planes de acción para reducir la pobreza, el punto de culminación

flotante se vincularía a medidas cuya aplicación se estime en dos años, o incluso un año, para los países sólidos con un desempeño excepcionalmente sólido¹⁶.

- Si bien se continúa con las consultas relativas a *la conexión entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza*, en muchos comentarios se afirmó que sería esencial preparar un plan para la reducción de la pobreza bien especificado y elaborado con la participación de la sociedad civil. Un progreso sustancial en la aplicación de dicho plan, incluyendo la consecución de metas pactadas relativas al sector social podría incluirse entre los requisitos para alcanzar el punto de culminación. No obstante, se debe reconocer que éste puede ser solamente el comienzo de un largo proceso conducente a la reducción efectiva de la pobreza. Dentro del marco cronológico de la Iniciativa para los PPME –aun considerando una segunda etapa completa de tres años– cabría esperar que se establezca un proceso convincente y duradero con la participación de la sociedad civil, que abarque indicadores de resultados y que, con el tiempo, conduzca a un desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza.
- En el contexto de la *estabilidad macroeconómica*, el personal de ambas entidades prevé que:
 - i) antes de poder alcanzar el punto de culminación, se debería establecer un historial mínimo de tres años que evidencie un sólido desempeño económico en programas respaldados por el SRAE, incluyendo el desempeño anterior al punto de decisión;
 - ii) al momento del punto de culminación, también debería haber instauradas políticas macroeconómicas adecuadas, y
 - iii) al momento del punto de culminación, se debería haber logrado una situación macroeconómica conducente a apuntalar un crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza, por ejemplo, inflación reducida y bajos niveles de dependencia de financiamiento bancario para cubrir el déficit presupuestario. Estas condiciones se encuentran ampliadas en el Recuadro 3.

¹⁶ En el marco actual, un punto de culminación “flotante” anterior requeriría la fijación de una fecha para determinar el monto de la asistencia que se otorgará en el marco de la Iniciativa para los PPME, que actualmente se basa en lograr la sostenibilidad a la fecha del punto de culminación. Esta cuestión sería discutible al cambiar la base de cálculo a datos reales en el punto de decisión.

RECUADRO 3

La estabilidad macroeconómica y un punto de culminación flotante

La reducción de la pobreza requiere un crecimiento sostenible y políticas macroeconómicas propicias. Se necesitaría un juicio subjetivo sobre si las políticas macroeconómicas han alcanzado una **posición estable** al momento de un punto de culminación flotante. Para dar criterios concretos para esta decisión, se deben verificar las tres condiciones siguientes:

i) Antes de poder alcanzar el punto de culminación, se debería haber instaurado un historial mínimo de tres años que evidencie un desempeño macroeconómico sólido e ininterrumpido en programas respaldados por el Banco y el Fondo, *incluido* el desempeño anterior al punto de decisión.

ii) *Al* momento del punto de culminación, también se debería haber dado curso a políticas macroeconómicas adecuadas, lo cual significa que los programas respaldados por el SRAE estén encaminados al alcanzar el punto de culminación. Si no se han cumplido las reformas estructurales supervisadas por el Fondo y el Banco e identificadas como condiciones para alcanzar el punto de culminación flotante, pero se han cumplido las condiciones macroeconómicas, también en este caso se consideraría que el programa se ha desviado de su curso en lo que respecta a alcanzar el punto de culminación.

iii) En el caso de un país que presenta una situación inicial particularmente grave, es posible que la verificación de las dos primeras condiciones no sea suficiente para asegurar que se ha alcanzado una posición macroeconómica sostenible al momento del punto de culminación. Por lo tanto, para alcanzar el punto de culminación, los países deberían haber logrado una situación macroeconómica conducente a apuntalar el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza. Esto se evaluaría para cada caso en particular, en base a una inflación reducida (probablemente una inflación de un dígito), una política fiscal que fomente un nivel bajo y sostenible de financiamiento bancario y una adecuada amortiguación de reserva.

Si un país cumple con las condiciones estructurales y sociales flotantes en el marco de la Iniciativa para los PPME en un momento en el que se ha desviado de su curso el programa respaldado por el SRAE, debería tomar las medidas correctivas pertinentes antes de que pueda alcanzar el punto de culminación. Si el período de interrupción es razonablemente breve (es decir, seis meses o menos), entonces se podría considerar que se ha alcanzado el punto de culminación una vez que se complete la revisión del programa respaldado por el SRAE o que se apruebe un nuevo convenio. Por el contrario, en caso de una interrupción prolongada (más de seis meses), se podría establecer el requisito de que el país complete un período determinado de historial ininterrumpido inmediatamente antes del punto de culminación.

Inevitablemente, será necesario un gran componente de juicio subjetivo para determinar si se ha cumplido con los criterios de estabilidad macroeconómica. Se estima que en el caso de desviaciones menores no necesariamente se retrasaría el punto de culminación, aunque esto sería evaluado por el Directorio del FMI sobre la base de los méritos de cada caso en particular.

- *Supervisión del Banco y del Fondo:* Los Directorios del Banco y del Fondo deberían estipular las condiciones específicas a las que se vincularían los puntos de culminación flotantes. Como sucede en el marco actual de la Iniciativa, ambos Directorios deberían estar satisfechos en sus respectivas áreas de competencia antes de que se diera asistencia en el punto de culminación. El Fondo tomaría la iniciativa de definir y supervisar las políticas macroeconómicas en el contexto de los programas respaldados por el SRAE, en tanto que el Banco tomaría la iniciativa de definir y supervisar las políticas sociales y los programas de reducción de la pobreza. Cada organización definiría y supervisaría, dentro

de sus áreas de competencia, las condiciones estructurales flotantes, que probablemente se tomen de programas vigentes respaldados por el SRAE y la AIF. Los futuros documentos preliminares y del punto de decisión en el marco de la Iniciativa para los PPME identificarán las áreas de reforma cruciales a las cuales se podrían vincular los puntos de culminación flotantes y describirán la forma en que se harían operativos los principios descritos anteriormente, para cada caso en particular.

E. Retroactividad

39. La asistencia adicional otorgada como resultado de cualquier modificación a la asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME debería estar disponible para todos los países habilitados, incluyendo aquellos que ya hayan alcanzado sus puntos de decisión y de culminación en el marco de la Iniciativa, siempre y cuando reúnan las condiciones necesarias. Para aplicar la retroactividad, el personal de ambas entidades propone un enfoque que aseguraría que:

- No se penalice a los países por haber recurrido antes a la asistencia provista en el marco de la Iniciativa para los PPME, particularmente porque este grupo en general coincidirá con los países que tengan mejor desempeño.
- Las metas revisadas de endeudamiento establecidas en el marco de la Iniciativa se apliquen en el momento de otorgar la asistencia reforzada.

40. Asimismo, en el momento de otorgar asistencia adicional, la comunidad internacional debería reafirmar que el desempeño del país en materia de políticas continúa siendo satisfactorio. Además, en la medida en que el marco reforzado requiera un fortalecimiento de las políticas sociales y de los esfuerzos de reducción de la pobreza, la asistencia reforzada para los países que ya han alcanzado sus puntos de decisión o de culminación debería estar sujeta a los mismos requisitos exigidos para los países que queden habilitados en el futuro¹⁷. Por lo tanto, para este grupo de países, los Directorios deberían especificar en cada caso individual las medidas que se deben cumplir para que se otorgue el refuerzo del alivio de la deuda resultante de los cambios a la Iniciativa propuestos. No obstante, los compromisos ya asumidos en el marco actual (por ejemplo con Malí, Burkina Faso y Côte d'Ivoire) se concretarían según lo especificado en sus puntos de decisión.

¹⁷ La naturaleza de las políticas sociales reforzadas se analizará en un documento separado referido al párrafo 4.

41. El personal de ambas entidades ha considerado diversos enfoques posibles, incluyendo el recálculo del refuerzo del alivio de la deuda necesario: i) en base al punto de decisión histórico, es decir, suponiendo que el marco reforzado de la Iniciativa para los PPME estuviera instaurado en ese momento, o ii) en base a la situación actual del país de manera de asegurar que el país actualmente haya alcanzado los umbrales de sostenibilidad de la deuda recientemente establecidos o esté por debajo de ellos, según los últimos datos disponibles sobre exportación, ingresos fiscales, deuda externa y tasas de redescuento. Si bien el enfoque anterior resulta bastante atractivo, tiene la desventaja de que la situación económica puede haber sufrido cambios marcados y, en algunos casos, un deterioro que no se reflejaría en este tipo de tratamiento retroactivo y de que los datos de la deuda pueden haber sufrido una revisión sustancial. También implicaría cuestiones difíciles relativas al tratamiento de los pagos ya realizados a los acreedores por los países que hayan alcanzado el punto de culminación. Es posible que sea conveniente adoptar la opción ii) antes señalada, para poner en conocimiento de los PPME en cuestión lo antes posible la asistencia adicional comprometida por la comunidad internacional en base a la consecución de las nuevas metas más bajas. En base a la información que el personal tiene a su disposición actualmente, los nueve países¹⁸ reunirían los requisitos para recibir asistencia o asistencia adicional en las dos opciones del marco reforzado de la Iniciativa propuesta. El costo total de la opción i) sería US\$4.900 millones, en tanto que la opción ii) costaría US\$4.000 millones.

42. Por lo tanto, el personal de ambas entidades sugiere:

- *Usar un análisis de sostenibilidad de la deuda actualizado*, basado en los últimos datos macroeconómicos y sobre deuda externa disponibles, así como en las tasas de redescuento para las tasas de interés comerciales de referencia, como base para calcular la asistencia adicional requerida para reforzar la Iniciativa para los PPME. Esto implica que se deberían preparar análisis de viabilidad de la deuda actualizados para todos los países afectados.
- *Presentar a los Directorios propuestas de asistencia reforzada* para su aprobación en principio. El personal de ambas entidades considera que: i) en el caso de los países que ya hayan alcanzado sus puntos de culminación (**Bolivia, Guyana, Mozambique y Uganda**), los Directorios tendrían que establecer un segundo punto de culminación, que se alcanzaría tan pronto como se cumplan los requisitos de fortalecimiento de políticas sociales y de estabilidad macroeconómica que puedan fijarse. ii) En el caso de aquellos países que sólo han alcanzado el punto de decisión, habría dos enfoques. **Malí y Burkina Faso**, cuyos puntos de culminación se proyectan para fines de 1999 y para la primavera del año 2000, respectivamente, recibirían la asistencia ya comprometida. Al momento de

¹⁸ Benin, Bolivia, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Malí, Mozambique, Senegal y Uganda.

estos puntos de culminación, el personal de ambas entidades haría las recomendaciones relativas a la asistencia adicional y el establecimiento de una nueva segunda etapa con un punto de culminación flotante, vinculado, entre otras cosas, a medidas para fortalecer las políticas sociales. De manera similar, se prepararían nuevos análisis de viabilidad de la deuda para **Senegal y Benin** y, si requieren asistencia, la misma se podría ofrecer con una segunda etapa flotante. En el caso de **Côte d'Ivoire**, el personal de las dos entidades estima que se presentaría un nuevo análisis de viabilidad de la deuda a fin de establecer la asistencia adicional requerida en el marco modificado, y el personal fijaría una segunda etapa para la misma que, con un punto de culminación flotante, podría hacer factible la entrega de la asistencia reforzada al mismo tiempo que el país alcance su punto de culminación correspondiente al marco actual de la Iniciativa, estipulado para el año 2001.

- La aprobación de los Directorios en principio *permitiría al personal de ambas entidades trabajar para obtener la adhesión del Club de París y de otros acreedores multilaterales a la asistencia adicional* de acuerdo con el enfoque de distribución proporcional de la carga. También permitiría la identificación de las necesidades de financiamiento adicional por parte de los acreedores multilaterales para cubrir sus costos.
- Una vez confirmada la participación de todos los acreedores en el marco de asistencia reforzada para los PPME y asegurado su financiamiento, los Directorios del Banco y del Fondo *otorgarían la asistencia adicional*.
- La asistencia reforzada se podría entregar a estos países parcialmente durante el período intermedio, entregándose el saldo una vez que hayan cumplido las condiciones para alcanzar sus nuevos puntos de culminación.

F. Participación de todos los acreedores pertinentes

43. Las propuestas relativas al marco reforzado de la Iniciativa para los PPME se desarrollarían sobre la base de los mecanismos existentes de alivio de la deuda ofrecidos por el Club de París y otros acreedores bilaterales y comerciales, así como acreedores multilaterales. Para lograr las metas más bajas de sostenibilidad de la deuda que se fijarían en el punto de decisión, los acreedores y donantes tendrían que tomar medidas adicionales a los mecanismos existentes que rigen la asistencia para los PPME.

- El **Club de París** analizó el posible marco reforzado de la Iniciativa para los PPME en su reunión de principios de julio. Reafirmó la necesidad de conservar la fórmula pactada de distribución proporcional de la carga y expresó su intención de ofrecer una reducción mayor a 80% del VNA de la deuda y de incrementar el alivio de la deuda hasta un 90% y más para la deuda admisible, considerando cada caso en forma individual.

Además de los refuerzos propuestos en el marco de la Iniciativa para los PPME, los líderes del Grupo de los Siete expresaron la necesidad de que se tomen medidas bilaterales adicionales a la asistencia provista en el marco de la Iniciativa para los PPME, concretamente, que se condonen todas las deudas por AOD para los PPME que reúnan los requisitos para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa y que la futura AOD se ofrezca

preferentemente en forma de donaciones. Es difícil estimar el efecto potencial que esto tendría sobre los PPME, que variará de acuerdo a cada país dependiendo del saldo pendiente de sus deudas por AOD, ya que los datos sobre endeudamiento por AOD son particularmente escasos y de baja calidad. Los acreedores del Grupo de los Siete estiman que sus créditos frente a todos los PPME en el marco de la AOD equivalen aproximadamente a US\$20.000 millones en términos nominales, de los cuales casi US\$4.000 millones corresponden a los nueve PPME que ya han alcanzado sus puntos de decisión e, incluyendo estos montos, US\$15.000 millones corresponden a créditos otorgados a países con probabilidades de reunir las condiciones para recibir asistencia en el marco reforzado propuesto. Asimismo, los acreedores bilaterales no pertenecientes al Club de París, incluyendo China y algunos países árabes, tienen créditos de AOD considerables adeudados por PPME.

- **Los acreedores no pertenecientes al Club de París y los acreedores comerciales** deberían suministrar alivio de la deuda en términos comparables al acuerdo del Club de París, según los requerimientos para los deudores en virtud de dicho acuerdo. En vista de las dificultades que los PPME individuales están teniendo para obtener dichos acuerdos, será necesario que todas las partes intensifiquen sus esfuerzos para alcanzar resultados más satisfactorios.
- **Acreedores multilaterales:** Muchos bancos multilaterales de desarrollo han estado participando intensamente en el proceso de revisión de la Iniciativa para los PPME. En abril y junio de 1999, se realizaron reuniones de acreedores multilaterales presididas por el Banco Mundial para analizar la Iniciativa para los PPME y sus posibles refuerzos. Los bancos multilaterales de desarrollo en conjunto respaldaron el objetivo de reforzar la Iniciativa para los PPME y reforzar aún más su función para la consecución del objetivo último de desarrollo social y reducción de la pobreza en los PPME. También hicieron hincapié en que la Iniciativa debería seguir rigiéndose por los principios rectores (véase el párrafo 27) establecidos en 1996, incluido el principio de que cualquier medida para ofrecer alivio de la deuda multilateral debe preservar su integridad financiera y su condición de acreedores privilegiados. La mayoría de las instituciones multilaterales señalaron que tendrían serias dificultades para financiar refuerzos en el marco de la Iniciativa para los PPME con sus propios recursos y que necesitarían recurrir a contribuciones bilaterales para cubrir toda su parte del alivio adicional de la deuda proyectado¹⁹. Los requerimientos financieros del Fondo y del Banco se analizarán en documentos separados.

¹⁹ Véase HIPC Debt Initiative, *The Chairman's Summary of the Multilateral Development Banks' Meeting*, IDA/SecM99-181, 12 de abril de 1999; IMF FO/DIS/99/57 del 14 de abril de 1999, e IDA/SecM99-400, 29 de junio de 1999; IMF FO/DIS/99/93 del 2 de julio de 1999.

- En una reunión realizada en París el 29 de junio de 1999, se iniciaron las consultas con los posibles donantes²⁰. Los participantes intercambiaron opiniones sobre las fuentes y los mecanismos de financiamiento adicional. Reafirmaron el objetivo de maximizar la disponibilidad de recursos para el marco ampliado de la Iniciativa para los PPME, y la condición de que dichos recursos debían suministrarse de tal manera que no se comprometiera la transferencia de recursos a otros países pobres. Particularmente, se analizaron los enfoques relativos al financiamiento de donantes para cubrir el déficit general de financiamiento multilateral, incluido el concepto de una gestión concertada y equitativa entre los donantes. Las conversaciones continuarán en los próximos meses con el objeto de definir una estrategia financiera sólida para el marco reforzado de la Iniciativa para los PPME. Con este propósito, se convino realizar una nueva reunión a comienzos de septiembre.

IV. IMPACTO DEL MARCO REFORZADO PROPUESTO

A. Estimaciones de costos

44. En esta sección, el personal de ambas entidades presenta las estimaciones de los costos de la Iniciativa para los PPME según el marco actual, y de los costos del marco reforzado propuesto en base a las últimas estimaciones preparadas en abril de 1999 que incorporaron la última información que el personal tenía disponible en ese momento sobre los países²¹. La base de datos, los supuestos y el cronograma de puntos de decisión continúan siendo los descritos en los Recuadros 1 y 2 y en el Cuadro 1 del suplemento de estimación de costos del 13 de abril de 1999. No obstante, cabe destacar que posiblemente sea demasiado optimista el punto de partida para el cronograma de puntos de decisión, concretamente la primera fecha que se podría haber propuesto en la primavera de 1999 según el marco actual, ya que está sujeto al desempeño de cada país. Los puntos de decisión pueden verse retrasados como resultado de desviaciones en las políticas, conflictos armados o conmoción interna en algunos países.

Estimaciones de costos agregados

45. Los costos totales del marco actual de la Iniciativa para los PPME se estiman en US\$12.500 millones en términos de VNA de 1998²². Los costos del marco reforzado propuesto se

²⁰ *HIPC Debt Initiative*, IDA/SecM99-431, del 14 de julio de 1999, y IMF FO/DIS/99/101 del 21 de julio de 1999.

²¹ *HIPC Initiative—Perspectives on the Current Framework and Options for Change—Supplement on Costing*, EBS/99/52 e IDA/SecM99-155, Suplementos 2 y 3 del 13/4/99 y 12/5/99, respectivamente.

²² Excluyendo a Liberia, Somalia y Sudán. Los costos totales incluyendo estimaciones aproximadas para estos países se encuentran en el orden de US\$19.000 millones. Todavía valen las advertencias incluidas en la nota de pie de página 4 del suplemento de estimación de costos de abril relativas a la debilidad de las estimaciones para estos países.

estiman en US\$27.400 millones en términos de VNA de 1998 para todos los PPME excluyendo a Liberia, Somalia y Sudán. Incluyendo a estos países, los costos se estiman en US\$36.000 millones. En el Cuadro 3 se muestran los indicadores clave subyacentes en un marco reforzado para los 41 PPME. Como en trabajos anteriores, aquí no se presentan estimaciones de costos específicas para cada país, ya que podrían generar expectativas engañosas sobre los montos y plazos de la asistencia futura provista en el marco de la Iniciativa para los PPME en los casos en que dichas estimaciones sean muy inciertas y puedan cambiar sustancialmente.

46. Las estimaciones de costos en el marco reforzado propuesto presentadas en el Cuadro 4, incluyen el costo del tratamiento retroactivo para los nueve países que ya han alcanzado sus puntos de decisión, en base a la aplicación de los parámetros reforzados en sus puntos de decisión pasados reales. Como se explicó anteriormente, el personal de ambas entidades vislumbran una serie de problemas con dicho enfoque que implicaría recálculos hipotéticos basados en un entorno macroeconómico que puede haber cambiado significativamente desde entonces. Las estimaciones de costos basadas en la aplicación de retroactividad a los datos más recientes (de fines de 1998) muestran que el costo agregado sería US\$26.600 millones en comparación con el de US\$27.400 millones en términos de VNA, presentado anteriormente.

Costos por grupo acreedor

47. En el marco reforzado propuesto, se estima que la participación de los acreedores bilaterales y multilaterales en los costos de la Iniciativa para los PPME se mantendrá relativamente igual. Se prevé un aumento de los costos totales para los acreedores multilaterales de US\$6.200 millones en el marco actual a US\$13.300 millones en el marco reforzado propuesto (excluyendo Liberia, Somalia y Sudán). De este monto, el costo correspondiente al Banco Mundial sería US\$5.100 millones (en comparación con los US\$2.400 millones anteriores) y el correspondiente al FMI aumentaría de US\$1.200 millones a US\$2.300 millones²³.

Perfil cronológico para los compromisos de alivio de la deuda

48. El Cuadro 5 muestra el perfil cronológico para los compromisos de asistencia en el marco reforzado propuesto, en base a los supuestos puntos de decisión más tempranos posibles indicados en el Cuadro 3. Sobre esta base, los compromisos (en términos de VNA de 1998) a la fecha representarían un 12% del costo total proyectado. Se presupone que, hasta fines del año 2000, i) los nueve países que ya han alcanzado sus respectivos puntos de decisión serían evaluados nuevamente sobre la base de datos de fines de 1998; y ii) otros 19 países estarían en condiciones de recibir el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME. Con este escenario, se requeriría que los acreedores asuman compromisos de alivio de la

²³ Esto equivale a DEG 2.700 millones en base al enfoque “según sea necesario” aplicado en el análisis financiero para la Cuenta Fiduciaria del SRAE-PPME.

deuda hasta un nivel acumulativo de 86% de los costos totales proyectados para el marco reforzado (excluyendo a Liberia, Somalia y Sudán). Por supuesto, esta proyección se encuentra desde ya sujeta a posibles cambios. La experiencia pasada nos muestra que las demoras para aplicar los programas de reforma y los conflictos hicieron que algunos países alcanzaran sus puntos de decisión más tarde que lo programado originalmente. En la mayoría de los casos, dichas demoras implicaban la posibilidad de que el punto de decisión pasara al siguiente año, trasladando de esa manera parte del costo a una fecha posterior. El personal intentará presentar tan pronto como sea posible los documentos de los PPME correspondientes a los nueve países que ya han alcanzado el punto de decisión y a tantos otros países como sea posible, para su análisis anticipado por parte de los Directorios. Actualmente se prevé que los documentos preliminares correspondientes a tres países (Tanzanía, Honduras y Nicaragua) serán sometidos a consideración de los Directorios antes de las Reuniones Anuales de 1999, y los correspondientes a otros 10 países aproximadamente estarán disponibles para las Reuniones de la primavera del año 2000, aunque esta cantidad obviamente depende del desempeño de los países.

B. Ejemplo de los efectos sobre el servicio de la deuda exigible luego del alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME

49. Como se indicó anteriormente, el marco reforzado propuesto de la Iniciativa para los PPME reduciría aún más los coeficientes de servicio de la deuda y brindaría mayor comodidad fiscal para aumentar potencialmente el gasto social en áreas prioritarias. Esto se ejemplifica en el Cuadro 6 que muestra, para los siete países que han alcanzado sus puntos de decisión/culminación, el impacto estimado sobre el servicio de la deuda pagado correspondiente a los umbrales/metras de exportación y fiscales más bajos propuestos y la evaluación de asistencia basada en datos reales en el punto de decisión. Para estos países considerados como grupo, el promedio de servicio de la deuda pagadero en el período de 5 años posterior al punto de culminación en el marco actual se estima que es aproximadamente un 12% menor que el promedio real pagado durante 1993-98, con una gran variación entre los países^{24, 25}. En el marco reforzado propuesto, el servicio de la deuda agregado pagadero

²⁴ El principal motivo de esta reducción modesta del servicio de la deuda (en términos de dólares estadounidenses) es que los países que han recibido asistencia en el marco de la Iniciativa se han beneficiado con reprogramaciones integrales inmediatas del flujo de fondos como parte del financiamiento de programas antes del punto de culminación. Las reprogramaciones de flujos (que normalmente incluyen el interés que se hace exigible) tienden a tener un impacto levemente mayor en materia de liquidez que las operaciones de reducción del saldo de la deuda del Club de París concedidas en el punto de culminación. Asimismo, en el pasado muchos países han incurrido en mora sustancial frente a acreedores bilaterales no pertenecientes al Club de París y frente a Rusia; esto ha tendido a reducir los pagos por servicio de la deuda antes del punto de culminación. Dado que la aplicación total de la Iniciativa para los PPME a un país, requiere la plena participación de todos los acreedores, esto a su vez requiere la regularización de las moras externas incurridas. En algunos casos, especialmente cuando los saldos morosos son significativos, esto puede conducir a pagos por servicio de la deuda mayores que los

luego del punto de culminación caería en 27% en comparación con los pagos realizados durante el período de 1993-98, en base al perfil actual de la entrega de asistencia ²⁶. La caída del promedio de la relación entre el servicio de la deuda y la exportación para estos países es aún más marcada. En comparación con la relación promedio predominante durante el período de 1993-98, el coeficiente de servicio de la deuda se reduciría a la mitad, a 11% en el marco actual, y se reduciría 60%, a un coeficiente de 8%-9%, en el marco reforzado propuesto. Si la asistencia se concentrara al comienzo del período, como se indicó anteriormente, habría una caída de alrededor de 35% en comparación con los pagos hechos con anterioridad (véase el Gráfico 2). En todos los países habilitados, se estima una reducción del VNA de la deuda de aproximadamente 40%, además de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda (tales como las condiciones de Nápoles ofrecidas por el Club de París).

V. ALIVIO DE LA DEUDA DE LOS PPME EN EL CONTEXTO DE UN ENFOQUE MÁS AMPLIO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

50. El alivio de la deuda no es un objetivo en sí mismo sino más bien un medio para promover los objetivos más amplios de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible. **Para que sea efectivo, el marco reforzado de la Iniciativa propuesto debe fortalecerse por medio de:**

- *Un marco reforzado para la reducción de la pobreza.* El personal presentará propuestas en este sentido en un documento que estará disponible a principios de agosto.
- *Políticas en los PPME diseñadas para promover el crecimiento, el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza,* incluyendo un menor gasto en actividades improductivas e ineficientes y un gasto social mayor y más eficiente.
- *Mayores flujos de asistencia financiera* para promover dichas políticas, preferentemente en forma de donaciones.
- *Limitaciones a los créditos comerciales a la exportación* a los PPME, con la eliminación de préstamos para fines militares.
- *Acceso irrestricto a los mercados de países industriales* para los productos de exportación de los países de bajos ingresos, en su mayoría materias primas y productos agrícolas.

anteriores a la regularización de la situación de mora. Dicho esto, se proyecta que la relación entre el servicio de la deuda y la exportación promediará menos de un 10% para el año 2005 para estos siete países juntos.

²⁵ El promedio simple no ponderado de los cambios porcentuales en el servicio de la deuda de estos siete países arrojó una reducción de 6%. Esto supera la reducción de 2% presentada en el Cuadro 13 del suplemento de costos de abril, debido a la asistencia adicional comprometida para Mozambique en el punto de culminación.

²⁶ Esto no tiene en cuenta la condonación de deuda por AOD propuesta ni la provisión de nueva AOD en forma de donaciones.

51. Si bien estas políticas más amplias trascienden en gran medida el alcance de este documento, serán necesarias para asegurar el éxito en la consecución de estos objetivos más amplios de la Iniciativa reforzada propuesta.

VI. CUESTIONES POR DEBATIR

52. Este trabajo ha presentado una serie de propuestas específicas para reforzar la Iniciativa para los PPME. Tienen por objeto ofrecer un alivio de la deuda más profundo, acelerado y amplio, y simplificar el marco en la medida de lo posible. Las propuestas siguen los principios del cambio establecidos por el Presidente del Banco y el Director Gerente del Fondo y avalados por los Directorios. Como se recalcará en el Informe de situación preparado por el Director Gerente y el Presidente, el acuerdo sobre un refuerzo de la Iniciativa debe avanzar paralelamente con el acuerdo sobre una financiación adicional para los acreedores multilaterales en general, y para el Banco y el Fondo en particular. Antes de un análisis por parte de los Directorios, se habrán confeccionado los documentos complementarios sobre financiamiento para las contribuciones de la AIF y del FMI a la Iniciativa. Dado que queda pendiente el análisis de estos documentos, se solicitan las opiniones preliminares de los Directores sobre las siguientes propuestas para reforzar la Iniciativa (Recuadro 4).

Alivio más profundo

53. ¿Están de acuerdo los Directores con los cambios propuestos con respecto a las metas de sostenibilidad de la deuda en el marco de la Iniciativa, con el fin de brindar una mayor protección para la consecución de la sostenibilidad de la deuda, concretamente una reducción de la meta para la relación entre el VNA de la deuda y la exportación a 150%, y de la meta para la relación entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales a 250%, con un umbral más bajo para el grado de apertura de una economía, con una relación entre la exportación y el PIB de 30% y un umbral para el nivel de ingresos fiscales de 15% del PIB?
54. ¿Apoyan los Directores cambiar la base de cálculo de la asistencia requerida en el marco de la Iniciativa para los PPME del uso de datos proyectados para el punto de culminación a la aplicación de datos reales en el punto de decisión?

Alivio más acelerado

55. ¿Están de acuerdo los Directores con suministrar un alivio más acelerado, más concentrado en el comienzo del período, con el objeto de liberar más recursos para aumentar el gasto social y otros gastos relacionados con la reducción de la pobreza, siempre y cuando el país tenga la capacidad de hacer uso efectivo de esta asistencia acelerada, de mantener la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo y de atender el servicio de la deuda que se haga exigible frente a los acreedores?
56. ¿Apoyan los Directores el otorgamiento de asistencia provisional por parte del FMI y del Banco Mundial y de otros acreedores multilaterales? ¿Están de acuerdo los Directores del FMI con los niveles y las modalidades sugeridos para el alivio provisional del Fondo?

57. ¿Apoyan los Directores la introducción de puntos de culminación flotantes vinculados a reformas estructurales clave diseñadas para apuntalar un avance significativo hacia la sostenibilidad de la deuda y un desarrollo sostenible, con la introducción de las salvaguardas propuestas para asegurar la sostenibilidad macroeconómica?
58. ¿Coinciden los Directores con que la aplicación de dichos puntos de culminación flotantes específicos para cada país debería evaluarse nuevamente al cabo de 12 meses, es decir, antes de las Reuniones Anuales del otoño del año 2000?

RECUADRO 4

Propuestas para reforzar la Iniciativa para los PPME

Un alivio de la deuda más profundo por medio de:

- Una reducción de la meta para la relación entre el VNA de la deuda y la exportación de 200%-250% a 150%.
- Una reducción de la meta para la relación entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales de 280% a 250% y una reducción de los umbrales de 40% a 30% (relación entre la exportación y el PIB) y de 20% a 15% (relación entre los ingresos fiscales y el PIB).
- Un cálculo del alivio de la deuda en base a datos reales en el punto de decisión y no en base a proyecciones para el punto de culminación.

Un alivio de la deuda más acelerado por medio de:

- El otorgamiento de alivio provisional entre los puntos de decisión y de culminación.
- La introducción de puntos de culminación flotantes, permitiendo a los países con buen desempeño alcanzar el punto de culminación en forma anticipada, sujeto a las salvaguardas de su estabilidad macroeconómica.
- La concentración de la entrega del alivio de la deuda al comienzo del período, por parte de las instituciones financieras internacionales, sujeto a las limitaciones de capacidad de absorción y al logro continuo de la sostenibilidad de la deuda a mediano plazo, así como al perfil de servicio de la deuda frente a los acreedores.

Resultados

- Un mayor margen de seguridad para la consecución de la sostenibilidad de la deuda.
- Una mayor liberación de recursos en forma anticipada para concentrarlos en la reducción de la pobreza.
- Una expansión de la habilitación para acogerse a la Iniciativa, de 29 a 36 PPME, y posiblemente a otros países.
- Un aumento de los costos generales (excluidos Liberia, Somalia y Sudán) de US\$12.500 millones a US\$27.000 millones.

Disposiciones de aplicación

59. ¿Están de acuerdo los Directores con las simplificaciones propuestas para aplicar la Iniciativa resultantes de los cambios propuestos, concretamente la fijación del monto del alivio de la deuda en el punto de decisión y la eliminación de los márgenes de metas en el punto de culminación, de los análisis de vulnerabilidad específicos para cada país y de la categoría de casos “marginales”? Esto permitirá simplificar la confección de un documento preliminar en el marco de la Iniciativa para los PPME, concentrándose en el historial y el cronograma propuesto para los puntos de decisión, las políticas estructurales clave, un marco reforzado para la reducción de la pobreza, una adecuada concentración de la asistencia al comienzo del período, en base a las limitaciones de capacidad y a las proyecciones a mediano plazo para las relaciones de la deuda y a las medidas requeridas para fortalecer la gestión de la deuda.
60. Con la adopción de un cálculo del monto de la asistencia en base al punto de decisión, se propone no realizar en el punto de culminación un recálculo automático del monto de la asistencia. No obstante, la comunidad internacional podría brindar, en forma discrecional, asistencia adicional en el caso de que perturbaciones exógenas hayan causado un deterioro importante de la situación de endeudamiento. ¿Están de acuerdo los Directores?
61. Se estima que se debería realizar un análisis más detallado de los indicadores del servicio de la deuda. Se propone que, aunque no obligatoriamente, la relación entre el servicio de la deuda y la exportación esté dentro del margen 15%-20% o por debajo del mismo. También se debería incluir un análisis de la tendencia de la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos fiscales y del contexto presupuestario general en los futuros documentos presentados en el marco de la Iniciativa para los PPME. ¿Coinciden los Directores con este enfoque?
62. La propuesta de introducir un punto de culminación flotante orientaría el enfoque de la evaluación del desempeño de un país más hacia determinados logros y resultados específicos y no hacia la duración del historial. Asimismo, la evaluación daría mayor importancia a las reformas sociales y tendientes a combatir la pobreza (que serán diseñadas en el contexto de un marco reforzado para la reducción de la pobreza), aunque se debe reconocer que esto sólo puede ser el inicio de un largo proceso conducente a la reducción efectiva de la pobreza. ¿Están de acuerdo los Directores con el enfoque sugerido?
63. ¿Coinciden los Directores con el mecanismo de retroactividad propuesto, concretamente, para que los países que ya han pasado sus puntos de decisión se beneficien de los refuerzos al marco propuestos, en base a su situación actual (fines de 1998) de desempeño adecuado en cuanto a políticas, incluyendo el contenido social de su programa?

Cuestiones más amplias

64. La efectividad del marco reforzado de la Iniciativa propuesto depende de un marco más amplio de políticas relacionadas con la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, tales como la adopción de políticas adecuadas en los PPME, el apoyo de dichas políticas con flujos de asistencia financiera, un mejor acceso de las exportaciones de los PPME a los mercados de países industriales y una limitación del financiamiento a la exportación a los

PPME, particularmente cuando se trate de equipo militar. ¿Desean los Directores aportar alguna idea sobre cómo se pueden promover mejor estas cuestiones de políticas más amplias?

65. ¿Están de acuerdo los Directores con la publicación de este documento una vez que haya sido analizado por los Directorios?

Iniciativa para los PPME: Informe de los Ministros de Finanzas del Grupo de los Siete sobre la Iniciativa para la reducción de la deuda en Colonia - Resumen

El informe de los Ministros de Finanzas del Grupo de los Siete, aprobado por los líderes del Grupo, propone:

Un marco reforzado para la reducción de la pobreza, incluidos planes de reducción de la pobreza, transparencia presupuestaria y diálogo con segmentos más amplios de la sociedad; se solicitan planes específicos del Banco y del Fondo para las Reuniones Anuales

Un alivio de la deuda más acelerado por medio de:

- Puntos de culminación flotantes;
- Alivio provisional por parte de las instituciones financieras internacionales;
- Concentración de la entrega del alivio de la deuda al comienzo del período posterior al punto de culminación.

Un alivio de la deuda más profundo y amplio por medio de:

- Una reducción de la meta para la relación entre el VNA de la deuda y la exportación de 200%-250% a 150%.
- Una reducción de la meta para la relación entre el VNA de la deuda y los ingresos fiscales de 280% a 250% y una reducción de los umbrales habilitantes de 40% a 30% (relación entre la exportación y el PIB) y de 20% a 15% (relación entre los ingresos fiscales y el PIB).
- Condonación bilateral de deudas por AOD para los PPME habilitados para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME (además de las metas ya descritas) y otorgamiento de nueva AOD, preferentemente en forma de donaciones.
- Condonación de hasta 90%, y más cuando sea necesario, de deudas admisibles por parte del Club de París.
- Para los países no habilitados para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME, una reducción unificada de 67% del VNA en virtud de las condiciones de Nápoles (con la eliminación de la actual opción de 50%), y para las reprogramaciones no concesionarias, un aumento del límite de conversión de deuda.

Sobre el financiamiento

- Para el Fondo, uso de ingresos por primas, posible uso de financiamiento de la segunda Cuenta Especial para contingencias o equivalente y uso del interés del producto de una venta limitada y cuidadosamente escalonada de hasta 10 millones de onzas de las reservas de oro del Fondo.
- Para los bancos multilaterales de desarrollo, enfoques innovadores que maximicen el uso de sus propios recursos complementados por contribuciones bilaterales (con una adecuada distribución de la carga) a un Fondo Fiduciario para los PPME ampliado.

El informe requiere que se convengyan propuestas concretas antes de las Reuniones Anuales.

Modalidades para el suministro de asistencia provisional del Fondo

El alivio provisional adelantaría la asistencia pagadera en el punto de culminación. Se pagaría en forma de donaciones para cubrir el servicio de la deuda pagadero al Fondo. Por lo tanto, el monto del servicio de la deuda de los PPME exigible durante el período intermedio definiría un tope para el monto de la asistencia provista.

Los montos de asistencia provisional se podrían determinar en forma individual para cada caso, sobre la base de determinados criterios, tales como:

- el monto total del servicio de la deuda (luego de la reprogramación) y su perfil en términos de exportación durante la segunda etapa;
- la parte que representa la deuda multilateral en la deuda total;
- el VNA general de la deuda y las fluctuaciones proyectadas para la relación entre el VNA de la deuda y la exportación, entre el punto de decisión y el de culminación;
- el perfil del servicio de la deuda pagadero al Fondo, y
- la capacidad del país de hacer uso efectivo de los recursos liberados para aumentar los fondos destinados a programas sociales.

Se estimaría un monto máximo de asistencia provisional del FMI, concretamente, una parte fija de los costos del FMI en el punto de culminación (por ejemplo, 20% de la asistencia comprometida por el Fondo en el punto de decisión durante cada uno de los 2-3 años de la “segunda etapa”). En la práctica, el monto total del servicio de la deuda pagadero al FMI podría, en muchos casos, limitar la asistencia a un valor inferior a estos montos máximos. Esto involucraría un grado significativo de concentración de la asistencia al comienzo del período, ya que se podría desembolsar hasta 60% de la asistencia total del Fondo en los primeros 3 años de un plazo de reembolso de 13 años (3 años antes y 10 años después del punto de culminación, suponiendo una segunda etapa de 3 años de duración).

Sería importante asegurar que el alivio provisional –así como el cumplimiento del servicio de la deuda a partir del punto de culminación– fuera coherente con la tendencia declinante de la relación entre el VNA de la deuda y la exportación luego de la asistencia provista en el marco de la Iniciativa. Una concentración excesiva del alivio general al comienzo del período amenazaría con hacer resurgir los problemas de endeudamiento caracterizados por aumentos subsiguientes del coeficiente de servicio de la deuda y de la relación entre el VNA de la deuda y la exportación. El monto del alivio provisional compatible con las tendencias declinantes de estas relaciones deberá ser calculado en forma individual para cada caso, a la luz de medidas prospectivas por parte de otros acreedores. El plan propuesto para el alivio provisional supone la disponibilidad anticipada de los recursos financieros necesarios.