



COMITÉ PARA EL DESARROLLO  
(Comité Ministerial Conjunto  
de las  
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo  
para la  
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



29 de septiembre de 2004  
**DC2004-0015**

**NOTA SOBRE LOS AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LA INICIATIVA PARA LOS  
PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME) Y NUEVAS CONSIDERACIONES  
SOBRE UN MARCO OPERACIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA  
EN PAÍSES DE INGRESO BAJO**

Se adjunta para la reunión del Comité para el Desarrollo del 2 de octubre de 2004 un documento titulado “Nota sobre los avances en la aplicación de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) y nuevas consideraciones sobre un marco operacional para la sostenibilidad de la deuda en países de ingreso bajo”, preparado por el personal del FMI y del Banco Mundial, que se examinará en relación con el punto IV del Temario provisional.

\* \* \*

## REUNIÓN DEL COMITÉ PARA EL DESARROLLO 1 DE OCTUBRE DE 2004

### **Nota sobre los avances en la aplicación de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) y nuevas consideraciones sobre un marco operacional para la sostenibilidad de la deuda de los países de ingreso bajo**

1. **En la reunión del Comité para el Desarrollo celebrada el 25 de abril de 2004, los ministros examinaron cuestiones relacionadas con los progresos realizados en la Iniciativa para los PPME y la sostenibilidad de la deuda en los países de ingreso bajo.** En esta nota se brinda a los ministros información actualizada sobre los progresos en la aplicación de dicha Iniciativa, se informa sobre la prórroga de la cláusula de caducidad, y se describe brevemente la labor más reciente en materia de modalidades y consecuencias operacionales del marco propuesto para la sostenibilidad de la deuda de los países de ingreso bajo.

#### **INICIATIVA PARA LOS PPME: AVANCES EN LA APLICACIÓN**

2. **Desde las últimas reuniones anuales celebradas en septiembre de 2003, seis países (Etiopía, Ghana, Guyana, Nicaragua, Níger y Senegal) han alcanzado el punto de culminación,** lo que eleva de ocho a 14 el número de PPME que a julio de 2004 habían logrado pasar esa etapa. Se espera que Madagascar llegue al punto de culminación próximamente.

3. **Según las proyecciones, el monto total de la deuda de los 27 PPME que han llegado al punto de decisión disminuirá alrededor de dos tercios, de aproximadamente US\$80.000 millones a US\$26.000 millones (en términos de valor neto actualizado (VNA) de 2003), una vez que reciban alivio de la deuda de los acreedores bilaterales en el marco de los mecanismos tradicionales, asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME y alivio bilateral adicional<sup>1</sup>.** El saldo de la deuda de los 14 países que han llegado al punto de culminación se ha reducido de US\$37.000 millones a US\$12.000 millones, es decir, aproximadamente un 67% en términos de VNA<sup>2</sup>. Esta reducción se traduce en ahorros importantes para los PPME en términos de pagos por concepto de servicio de la deuda. Comparados con los promedios registrados en el período 1998-1999, los pagos por servicio de la deuda en relación con las exportaciones y los ingresos fiscales en los 27 países que han llegado al punto de decisión o de culminación disminuyeron en 2003 de un promedio de alrededor de 16% y 24%, a 10% y 15%, respectivamente. El alivio de la deuda otorgado en el marco de la Iniciativa para los PPME ha ayudado a los países a aumentar los gastos destinados a la lucha contra la pobreza, que crecieron en promedio del 6,4% del PIB en 1999 al 7,9% del

---

<sup>1</sup> Véase “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Status of Implementation”, 9 de septiembre de 2004, (IDA/SecM2004-0599), <http://www.worldbank.org/hipc>.

<sup>2</sup> Estos cálculos se basan en la hipótesis de que participen todos los acreedores. Los compromisos ya asumidos de proporcionar financiamiento a estos países ascienden a un promedio de aproximadamente el 90% del total del alivio de la deuda necesario en el marco de la Iniciativa para los PPME.

PIB en 2003, es decir, aproximadamente tres veces más que los pagos por concepto de servicio de la deuda.

4. **Se estima que el costo de proporcionar alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa a 37 países, entre ellos Liberia, Somalia y Sudán, es de US\$54.500 millones en términos de VNA de 2003**, algo más que lo que indicaban estimaciones anteriores<sup>3</sup>. Esta corrección de los costos totales refleja principalmente un aporte complementario de asistencia a Níger y Etiopía, aprobado cuando esos países alcanzaron el punto de culminación. Ya se ha comprometido asistencia por un monto cercano a los dos tercios de esa cifra para países que han llegado al punto de decisión o de culminación. El costo de la asistencia se divide en partes casi iguales entre los acreedores multilaterales (46%) y bilaterales (49%), mientras que los acreedores comerciales representan alrededor del 5% de los costos totales.

5. **Para los países que están en el período intermedio entre el punto de decisión y de culminación, el principal desafío es mantener la estabilidad macroeconómica.** De los 13 PPME que se encuentran en esta etapa, seis están aplicando sus programas macroeconómicos conforme a lo previsto<sup>4</sup>, pero los siete restantes tienen dificultades con las políticas, sobre todo en materia fiscal<sup>5</sup>. El personal del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) sigue ayudando a esos países a aplicar las reformas que reciben el respaldo de programas supervisados por el FMI y programas respaldados por la AIF.

6. **Solamente tres países que están en el período intermedio no han completado aún sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)**, a saber, Guinea-Bissau, la República Democrática del Congo, y Sierra Leona. No se prevé que la finalización de los DELP, seguida de su aplicación al año siguiente, impida avanzar hacia el punto de culminación, siempre que el desempeño en el marco de los programas respaldados por el Fondo y la AIF siga siendo satisfactorio.

7. **Hay 11 PPME con posibilidades de acogerse a la Iniciativa que aún no han llegado al punto de decisión.** Casi todos estos países se han visto afectados por conflictos y varios de ellos tienen cuantiosas deudas atrasadas con distintos acreedores<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> En estas estimaciones no se incluye a Angola, Kenya, Viet Nam o Yemen, que se calcula que tienen índices de deuda por debajo de los límites establecidos para poder acogerse a la Iniciativa para los PPME. No se incluye a la República Democrática Popular Lao debido a que los datos sobre la deuda son inciertos.

<sup>4</sup> Los seis países en cuestión son: Honduras, la República Democrática del Congo, Madagascar, Rwanda, Sierra Leona y Zambia.

<sup>5</sup> Los siete países aludidos son: Camerún, Chad, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Malawi y Santo Tomé y Príncipe.

<sup>6</sup> Para conocer un análisis en profundidad de las dificultades que enfrentan los países que salen de situaciones de conflicto, véanse “Assistance to Post-Conflict Countries and the HIPC Framework” (IMFC/Doc/3/01/7) y “Asistencia a los países que salen de un conflicto y marco de la Iniciativa para los PPME” (DC2001-0014), 20 de abril de 2001, en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/hipcs.htm> y <http://www.worldbank.org/PPME/progress-to-date/progress-to-date.html>.

Estos problemas han tornado más complejo el diseño y la aplicación de políticas de ajuste y programas de reforma viables. A pesar de estas dificultades, algunos están haciendo progresos en cuanto a establecer una trayectoria clara de buen desempeño macroeconómico.

### LA CLÁUSULA DE CADUCIDAD

8. **En la Iniciativa para los PPME se incluyó una cláusula de caducidad para impedir que la Iniciativa se convirtiera en un mecanismo permanente, minimizar el riesgo moral y estimular la adopción temprana de programas de reforma**<sup>7</sup>. En julio de 2004, los Directorios del FMI y el Banco Mundial consideraron cuatro opciones para resolver el problema de la expiración de la cláusula a fines de 2004. Las opciones eran: i) dejar que la cláusula de caducidad expirara a fines de 2004 (Opción 1); ii) prorrogar la cláusula por dos años más (Opción 2); iii) prorrogar la Iniciativa para los PPME por cinco años más solamente respecto de los países que se ajustaran a ciertos criterios definidos de antemano para llegar al punto de decisión (Opción 3), y iv) restringir la deuda que podría reducirse en el marco de la Iniciativa de los PPME, fijando una fecha límite a fines de 2004 (Opción 4).

9. **Teniendo en cuenta las directrices y opiniones transmitidas por los Directores, el personal de ambas instituciones sometió a consideración de los Directorios un conjunto de opciones revisadas**<sup>8</sup>. Sobre la base de esas opciones, los Directorios del Fondo y la AIF convinieron en prorrogar el plazo de expiración de la cláusula de caducidad por dos años más, hasta fines de 2006, para dar a los demás países la posibilidad de cumplir los requisitos necesarios para acogerse a la Iniciativa para los PPME. Los Directores también acordaron modificar la prórroga, limitando la posibilidad de acogerse a la Iniciativa a un conjunto de países que aún no se han beneficiado del alivio de la deuda para los PPME y que, según datos de fines de 2004, reúnen los requisitos en materia de ingresos establecidos en la Iniciativa (países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF y países que pueden acceder al servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza), así como los requisitos relativos al

---

<sup>7</sup> En el documento de 1996 sobre el programa de acción relativo a la Iniciativa para los PPME se decía que podrían acogerse a la Iniciativa todos los PPME que aplicaran o adoptaran programas de ajuste y reforma respaldados por el FMI y la AIF en los dos próximos años; al cabo de ese período se procedería a un examen de la Iniciativa y se decidiría si debía mantenerse o no en funcionamiento. Véanse “A Program for Action to Resolve the Debt Problem for HIPC’s – Draft Report of the Managing Director of the IMF and the President of the World Bank to the Interim and Development Committees” (EBS/96/152, 17/9/96) y SecM96-975. De conformidad con la cláusula de caducidad, los países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF y los países que pueden acceder al servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza tendrán que haber adoptado un programa de ajuste y reforma respaldado por el Fondo y la AIF para fines de 2004 para poder recibir asistencia en el marco de la Iniciativa; no hay una fecha límite para los países habilitados que, después de la aplicación de los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda, tengan derecho a recibir asistencia en el marco de la Iniciativa para llegar al punto de decisión.

<sup>8</sup> “Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC): Status of Implementation”, 25 de agosto de 2004, páginas 20 a 22 (IDA/SecM2004-599).

endeudamiento (deuda pública externa superior a los límites establecidos por la Iniciativa reforzada para los PPME después de aplicar íntegramente los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda).

10. En todos los casos, los países recibirían (como ahora) alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa sobre la base de su nivel de endeudamiento al momento de alcanzar el punto de decisión.

#### CONSECUENCIAS OPERACIONALES DEL MARCO PROPUESTO PARA LA SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA EN LOS PAÍSES DE INGRESO BAJO

11. **En febrero de 2004, el personal del Banco y del Fondo propuso un marco para evaluar la sostenibilidad de la deuda de los países de ingreso bajo que se espera que los oriente en sus decisiones de contraer y otorgar préstamos adecuando la necesidad de financiamiento de esos países a la sostenibilidad actual y prevista de su deuda.** En las reuniones de primavera, celebradas en abril de 2004, los ministros expresaron un amplio apoyo a este marco<sup>9</sup>.

12. **En el marco se propone que en los análisis de la sostenibilidad de la deuda se evalúe la carga de la deuda de un país con referencia a los límites indicativos de la carga de la deuda externa establecidos teniendo en cuenta la calidad de las políticas y las instituciones.** Se consideraría que los países corren gran riesgo de verse agobiados por la deuda si se prevé que los indicadores de la carga de la deuda superarán los límites durante períodos prolongados. En esos países, los acreedores deberían ser prudentes a la hora de conceder nuevos préstamos y aumentar la carga de la deuda. Sin embargo, cuando las políticas y las instituciones de un país son sólidas y los recursos que sobrepasan su capacidad de endeudamiento pueden emplearse de manera productiva para generar crecimiento y alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), estos recursos adicionales deberían proporcionarse en carácter de donación más que de préstamos.

13. **En un informe de seguimiento examinado por los Directorios del Fondo y el Banco el 24 y el 28 de septiembre, respectivamente, el personal analizó en mayor detalle cuestiones relacionadas con la aplicación práctica del marco, incluida la solidez de los límites indicativos de la carga de la deuda, las modalidades de aplicación de los análisis de sostenibilidad de la deuda, y las consecuencias operacionales para el Banco, el Fondo y otros acreedores oficiales.**

En ese informe se señala que:

- a) **El marco propuesto obedece a un propósito diferente al de la Iniciativa para los PPME actualmente en curso, pero no son dos planteamientos incompatibles.** La finalidad de la Iniciativa de los PPME es hacer frente a la

---

<sup>9</sup> Este marco se describió en la Nota sobre sostenibilidad de la deuda presentada ante el Comité para el Desarrollo el 25 de abril de 2004 (SecM2004-0133).

deuda pendiente con una acción plenamente coordinada de los acreedores, mientras que el nuevo marco apunta a proporcionar orientación hacia el futuro sobre las nuevas decisiones de contraer y otorgar préstamos, que deje espacio suficiente para el discernimiento.

- b) **Los límites indicativos respecto de la carga de la deuda deberían basarse en la calidad de las políticas y las instituciones.** A pesar de sus restricciones, los límites empíricos pueden ayudar a sustentar las decisiones sobre la sostenibilidad de la deuda y, en consecuencia, sobre la combinación de opciones de financiamiento para los países de ingreso bajo. Sin embargo, estos límites deben tratarse como una guía más que como topes rígidos, y permitir ejercer el discernimiento según las circunstancias particulares de cada país. Si los distintos límites son apropiados o no es en definitiva una decisión de políticas sobre el nivel tolerable de riesgo de agobio a causa de la deuda.
- c) **En el marco se hace hincapié en que el análisis de la sostenibilidad de la deuda debe incluir una evaluación de la deuda interna, habida cuenta de su creciente importancia en los países de ingreso bajo.** El marco permite incorporar la deuda interna en el análisis de la dinámica de la deuda del sector público. Sin embargo, no sería fácil usar límites indicativos de la deuda interna debido a las diferencias que existen en la función y las características de la deuda interna de los países de ingreso bajo y las dificultades para recopilar datos fidedignos y coherentes. El personal de ambas instituciones propone adoptar un planteamiento respecto de la deuda interna que se adapte, en la mayor medida posible, a las circunstancias particulares de cada país.
- d) **En cuanto a las modalidades de preparación de los análisis de la sostenibilidad de la deuda, se propone que los funcionarios del Banco y del Fondo colaboren estrechamente en la elaboración de dichos análisis con el objetivo de realizar una evaluación común, y que cada institución informe a su respectivo Directorio.** Una colaboración estrecha es fundamental porque: i) el análisis de la sostenibilidad de la deuda repercute en el financiamiento agregado y en la coordinación entre los donantes en los países de ingreso bajo; una evaluación coherente de la sostenibilidad de la deuda realizada por el Banco y el Fondo será muy importante para facilitar el diálogo sobre estos temas con las autoridades nacionales, los donantes y los acreedores, y ii) tanto el personal del Banco como el del Fondo se concentrarán en las esferas en las que tienen ventajas comparativas, lo que en conjunto redundará en beneficio del análisis.

14. **Se espera que el marco sienta las bases para la introducción de cambios operacionales en las actividades de la AIF y del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza.** Los Suplentes de la AIF expresaron recientemente un amplio apoyo a la asignación de donaciones a los países que corran un alto riesgo de resultar agobiados por la deuda, y el personal del Banco está finalizando un marco reglamentado para tales asignaciones que ahora utiliza los límites indicativos del nuevo marco, pero que incorporaría gradualmente los resultados de los análisis de sostenibilidad de la deuda a

medida que se disponga de éstos. Para el Fondo, el marco constituiría una base para incorporar de manera más explícita consideraciones relativas a la sostenibilidad de la deuda en la condicionalidad del Fondo.

**15. En las deliberaciones de los Directorios del Banco y el Fondo, los Directores acogieron con satisfacción las aclaraciones realizadas en el documento con respecto a las modalidades y las consecuencias operacionales del marco propuesto para el análisis de la sostenibilidad de la deuda en los países de ingreso bajo.** La mayoría de los Directores estuvieron de acuerdo con la distinción hecha entre el marco propuesto para la sostenibilidad de la deuda y la Iniciativa para los PPME. Entendieron que los fundamentos analíticos básicos del marco eran racionales, y consideraron apropiado el uso de indicadores del saldo de la deuda y del flujo de deuda en relación con la carga de la deuda. Habida cuenta del papel que desempeña en el marco la evaluación de las políticas e instituciones nacionales como principal indicador del desempeño en esos dos aspectos, los Directores se mostraron complacidos ante la perspectiva de que dicha evaluación se dé a conocer públicamente. No obstante, los Directores pidieron que se revisara el conjunto de límites relativos a la carga de la deuda para que reflejen una menor tolerancia al riesgo de agobio a causa de la deuda y solicitaron al personal de ambas instituciones que prepararan una nota conjunta sobre otras opciones posibles en materia de límites y sus consecuencias financieras. Recomendaron, además, que los límites se sometieran a un examen periódico a la luz de la experiencia y la nueva información recogida, y que se modificaran según fuese necesario.

**16. Los Directores también pidieron a los funcionarios que examinaran las modalidades de preparación de los análisis de sostenibilidad de la deuda en el Banco y en el Fondo, teniendo en cuenta las observaciones formuladas por ellos.** Los Directores aprobaron un proceso de colaboración entre el Banco y el Fondo para preparar los análisis de la sostenibilidad de la deuda, y muchos de ellos apoyaron el objetivo del FMI y del Banco Mundial de realizar un análisis común. Dicha evaluación se realizaría en forma conjunta por el personal de las dos instituciones, sobre la base de una distribución clara de las tareas y de conformidad con sus respectivos mandatos, de tal modo que el Fondo se concentraría en los aspectos agregados de la política económica y el Banco se ocuparía del PIB real a mediano plazo y el crecimiento de las exportaciones, así como del financiamiento disponible. Algunos Directores del Fondo opinan que el FMI debería liderar la preparación de los análisis, habida cuenta de que la supervisión de los aspectos macroeconómicos forma parte de su mandato.