



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA INICIATIVA PPME PARA REDUCIR LA
DEUDA DE LOS PAISES POBRES MUY
ENDEUDADOS 1996-2000; LA PARTICIPACION
DE MEXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADA EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

PRESENTA

ANA MARIA RIVAS DE LEON

ASESOR: PROFR. ALFREDO CORDOBA KUTHY

MEXICO, D. F.

ENERO 2001

288/66



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A Dios por permitirme gozar de la vida y tener una familia tan linda como la mía.

A mis padres por brindarme su apoyo incondicional y respeto en las decisiones más importantes que me llevó a tomar la vida, y por el amor que irradian.

A mis sobrinos; Alexa, Quique, Fer, Vivi y Pao por hacerme cómplice de sus travesuras y permitirme compartir la mejor etapa de sus vidas... la niñez.

A mis hermanos por sus consejos, confianza, y a la Tía por estar ahí a pesar de mi mal genio.

A mi Director de Tesis; Alfredo Córdoba Kuthy por su apoyo, paciencia, y experiencia profesional para realizar este trabajo; gracias.....

A los Doctores Edmundo Hernández-Vela; Andrés Conesa y a la Lic. Paulina Pérez Montero por su invaluable calidad humana y profesional.

A mis amigos y amigas, que no nombraré, ya que con cada uno compartí buenos y malos momentos.

A la UNAM por darme la oportunidad de estudiar una licenciatura.

A todos los que hicieron posible la realización de esta tesis.

Índice

Introducción

Marco Teórico y Conceptual

1. Globalización	1
2. Liberalización	3
3. Pobreza y endeudamiento externo	5
4. El papel de los organismos financieros internacionales en el contexto mundial: el endeudamiento	14

Capítulo 1

La Iniciativa PPME para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados como una alternativa de adecuación al nuevo entorno mundial 18

1.1. Breves antecedentes de la iniciativa PPME 22

1.1.1. Operación y Funcionamiento de la Iniciativa PPME para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados 27

1.1.2. Efectos negativos de la insostenibilidad de la deuda y la determinación de la sostenibilidad de la deuda de un país 34

1.2. Países seleccionados para el proceso de alivio de deuda (metas y alcances) 1996-2000. 36

1.3. Evaluación de dos de los doce casos de países a los que se les concedió alivio de deuda en el marco de la iniciativa PPME para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados: Bolivia y Uganda. 39

Capítulo 2 49

El impacto de la iniciativa PPME para aquellos países que son elegibles al programa de alivio de deuda

2.1. Marco regulatorio del alivio de deuda 53

2.2. Fondo Fiduciario para los PPME y el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural SRAE 55

2.3. Función del Banco Mundial/ FMI y acreedores internacionales en el marco de la Iniciativa PPME	58
2.4. El papel de los acreedores en la Iniciativa PPME para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Composición de la deuda de los PPME's.	62
2.5. El reporte Meltzer y sus implicaciones para los países PPME's	67

Capítulo 3

Avances y logros en la instrumentación de la iniciativa PPME 1996-2000	73
3.1. México y su posible participación en la Iniciativa PPME	79
3.2. Implicaciones para México de su participación en la Iniciativa PPME	82
Conclusiones	89
Anexos	99
Bibliografía	106

Introducción

Si bien es cierto que en la actualidad la apertura comercial y la globalización traen consigo importantes oportunidades que benefician las condiciones macroeconómicas de cierto tipo de economías como las avanzadas, también se debe reconocer que ambos procesos pueden mermar el desarrollo y las oportunidades para obtener mejores niveles de vida en los países menos desarrollados, debido en parte a las condiciones geográficas y la falta de recursos para adecuarse al nuevo entorno económico mundial.

En este contexto podríamos mencionar muchos factores que condicionan el desarrollo económico sostenido de los países en desarrollo, no obstante en el que nos enfocaremos en este trabajo será el problema del endeudamiento externo, cuyo antecedente inmediato lo encontramos a partir de 1973, cuando los miembros de la OPEP cuadruplicaron el precio del petróleo e invirtieron su excedente de dinero en bancos comerciales. Dichos bancos a su vez otorgaron préstamos a países en desarrollo, sin valorar debidamente las peticiones a tal efecto o sin vigilar la manera en que se utilizaban dichos préstamos. Debido a ello, los préstamos se destinaron a proyectos que no beneficiaron en nada el desarrollo de los países deudores, los que a su vez invirtieron esos recursos en armamento o en proyectos que sólo beneficiaban a unos cuantos.

El impacto de dicha crisis no se hizo esperar y sus costos fueron tanto sociales como financieros. El problema del endeudamiento externo se ha repetido en muchas ocasiones en diferentes épocas. Lo anterior, nos sugiere el planteamiento de que a través de los años el hombre, las sociedades, y los países han estado inmersos en situaciones que han afectado su desarrollo económico y su evolución, ya sea situaciones derivadas de factores ajenos a ellos como la naturaleza o bien porque no cuentan con los elementos necesarios para competir en un mundo globalizado e

interdependiente. Por lo anterior, resulta importante analizar el problema del endeudamiento externo que enfrentan los países menos avanzados en este nuevo contexto mundial.

Las crisis de la deuda tiene un alto costo social, de hecho podríamos decir que un alto porcentaje del costo de los ajustes estructurales o programas de ajuste para reducir el endeudamiento recae en los sectores más pobres de la sociedad, que sólo reciben beneficios marginales de los inestables auges financieros. Estos costos tienden a recaer en forma desproporcionada en las mujeres y los niños, ya que los recursos destinados a programas de seguridad social son desviados para cubrir el pago del servicio de la deuda.

Desde el punto de vista financiero, el fuerte endeudamiento implica un alto riesgo para la comunidad internacional, respecto a las posibilidades para realizar inversiones en los países endeudados. De esta manera, los países pobres muy endeudados están exentos de los mercados financieros internacionales en materia de inversión, tal exclusión les impide mejorar su economía y su desarrollo social. Asimismo, el endeudamiento en este importante número de países ha llegado a un nivel tal, que exige que para el pago del servicio de la deuda se reduzca el gasto en otros sectores. Los países endeudados, carecen de infraestructura y servicios sociales con los cuales podrían mejorar las condiciones de vida de su gente. Son países en donde la situación de gran parte de la población hace que el gasto social sea imprescindible para el desarrollo del país. El esfuerzo por destinar importantes cantidades al pago de la deuda no logra reducir el importe total de la misma, lo que convierte al problema del endeudamiento en un círculo vicioso.

Por ello es importante resaltar que la globalización de los mercados comercial y financiero mundiales trae consigo oportunidades sin precedente, tales como el incremento en la inversión, creación de empleos y la contribución al crecimiento,

también provoca mayores riesgos y vulnerabilidad ante los acontecimientos dentro de los mercados, así como las fuertes fugas de capital.

Cada país responde de manera diferente a los efectos de la globalización, algunos se pueden beneficiar, mientras que otros quedan rezagados y su atraso económico se incrementa cada vez más. Por ello, en muchas ocasiones buscan mecanismos que les permitan obtener recursos para contrarrestar dichos desequilibrios originados por la falta de capacidad o para adaptarse a las exigencias de un mundo global.

Al respecto, encontramos que a partir de 1960, muchos países solicitaron grandes préstamos a instituciones y organismos financieros internacionales para financiar el desarrollo de sus economías con el propósito de ajustarse a la economía mundial y al mismo tiempo hacerlas más competitivas para enfrentarse a la globalización. Sin embargo, las instituciones acreedoras así como aquellos países que solicitaron los recursos no contaban con la capacidad, la experiencia ni los incentivos para manejar adecuadamente el nuevo acceso a préstamos internacionales. En este sentido, decenas de países en desarrollo se encontraron imposibilitados para cumplir con sus compromisos contraídos con los prestamistas internacionales.

Más adelante, en la década 1980-1990 más de 50 países, entre ellos México enfrentaron en algunos casos retrasos para cubrir sus préstamos, así como se vieron imposibilitados para reestructurar su deuda externa.

Tomando en cuenta lo anterior, nos damos cuenta que en los últimos años está creciendo la sensibilización sobre el problema de la deuda y las iniciativas para resolverlo, surgiendo con ello la necesidad de crear un mecanismo mediante el cual los países que enfrentaban problemas de endeudamiento externo se vieran beneficiados para reducir dicho endeudamiento, conformándose en septiembre de 1996, la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que de acuerdo con el Banco Mundial suman 41.

Dicha Iniciativa fue propuesta por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), ahora conocido como Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y al mismo tiempo fue avalada por varios gobiernos de todo el mundo. Se estableció como objetivo principal de la misma, lograr la sostenibilidad global de la deuda para que los países pudieran abandonar el proceso de reprogramación o recalendarización cuando estos son inalcanzables que será objeto de análisis en el Capítulo 1, la Iniciativa como una alternativa de adecuación al nuevo entorno mundial.

En el capítulo 2, el impacto de la Iniciativa para aquellos países que son elegibles al programa estableceremos que la iniciativa está orientada a ayudar a aquellos países en los que a pesar de haberse adoptado las reformas establecidas por los dos principales organismos financieros internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), los programas tradicionales de alivio de deuda externa han sido insuficientes. Asimismo, estudiaremos el caso de dos países que se convirtieron en los primeros en recibir asistencia de alivio de deuda bajo los términos de la iniciativa PPME. Toda vez que se ha establecido que los países que pueden acogerse a la misma son los más pobres, es decir los que pueden recibir asistencia del Banco Mundial, mediante créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), los países que además tienen un nivel de endeudamiento insostenible, incluso después de haber aplicado los mecanismos necesarios para alivio de deuda, así como los países que hayan tenido un historial satisfactorio en la aplicación de reformas económicas y sociales.

Asimismo, durante el desarrollo de este trabajo reflejaremos que la Iniciativa representa un compromiso de la comunidad internacional, así como de todos los acreedores para actuar coordinadamente para reducir la deuda de aquellos países

cuyos niveles de endeudamiento resulta insostenible.¹ Además, representa en términos generales un beneficio para los países más pobres, que puedan acogerse a dicha iniciativa, mediante la asistencia y supervisión del Banco Mundial, sólo mediante créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), una entidad del Banco Mundial que concede créditos en condiciones concesionarias, la cual fue creada en 1960, como podremos observar en el Capítulo 2.

Tomando en cuenta que el orden económico mundial ha cambiado dramáticamente en las últimas décadas, ocasionando un enorme grado de integración de las economías. Las ventajas pero también los riesgos inherentes a este nuevo entorno internacional son considerables y es evidente tomar en cuenta las funciones de los organismos financieros internacionales, tema que también abordaremos en este capítulo, mencionando la propuesta del Reporte Meltzer para rediseñar las instituciones financieras internacionales. En este apartado podremos evaluar hasta qué punto el gobierno de Estados Unidos ha mostrado su interés por solucionar el problema de los países pobres muy endeudados; incluso sugiere que la solución a este problema podría ser la condonación de la deuda de los países pobres muy endeudados, y considera que la banca de desarrollo regional debe suspender sus préstamos a los países de ingreso medio, ya que éstos pueden obtener créditos de instituciones privadas. Ello liberaría recursos que podrían utilizarse para ayudar a los países más pobres. De igual forma, esgrime el argumento de que muchos países en mejores condiciones macroeconómicas que los países pobres endeudados se han beneficiado con recursos de las instituciones financieras internacionales y el fin último para lo que fueron otorgados varío, beneficiando sólo al sector privado.

En el Capítulo 3 Avances y logros en la instrumentación de la iniciativa PPME 1996-2000, estableceremos que ante los desafíos que plantea la creciente integración económica, resulta importante conocer las medidas o los programas adoptados para

¹Para determinar la sostenibilidad de la deuda de un país, el Banco Mundial y el FMI en conjunto con el país deudor elaboran un análisis de la viabilidad de la deuda para determinar si el país se encuentra en una situación de endeudamiento insostenible.

hacer frente a la problemática de los países de bajo ingreso endeudados, así como determinar y evaluar si dichas medidas o programas han sido los adecuados. Asimismo, durante el desarrollo de este capítulo encontraremos que la Iniciativa PPME fue objeto de estudio en diversas reuniones que sostuvieron el Banco Mundial y el FMI, una de ellas fue la de junio celebrada en Colonia, en donde el Grupo de los Siete² sugirió una ayuda más rápida, profunda y extensiva a aquellos países que demostraran un compromiso para instrumentar políticas y reformas encaminadas a aliviar el problema de la pobreza.

De igual forma, la importancia de este apartado, radica entre otras cosas en demostrar si la iniciativa PPME para los países pobres muy endeudados cumple con uno de sus objetivos primordiales que es lograr la sostenibilidad global de la deuda. Asimismo, resultará importante determinar hasta qué punto representa un compromiso de la comunidad internacional, y de todos los acreedores, para actuar de manera acertada y coordinada con el propósito de reducir la deuda a niveles sostenibles. Además, estudiaremos el caso particular de México en cuanto a su participación y posible aportación a dicha iniciativa, pues ya que el FMI y el Banco Mundial han propuesto la creación de un fideicomiso permanente como parte esencial de la estrategia del FMI para brindar apoyo a las economías de menores ingresos. Al respecto, se decidió que la participación del FMI en la Iniciativa para reducir la deuda de los Países Muy Endeudados se llevaría a cabo a través de operaciones especiales del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE). El SRAE³ fue creado en diciembre de 1987 con la figura de crédito en condiciones concesionarias para ayudar a los 62 países miembros del FMI más pobres, por un total de recursos de 6,000 millones de derechos especiales de giro (deg). Tiene como finalidad apoyar la instrumentación de reformas macroeconómicas y estructurales que

² Está compuesto por los siete países más industriales capitalistas más importantes: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido que se reúnen anualmente.

³ Hernández-Vela, Edmundo; Diccionario de Política Internacional. Editorial Porrúa, Quinta edición, México, 1999 p.106.

les permitan a los países muy pobres sentar las bases para lograr un crecimiento económico sostenible y sustentable, así como para asegurar el cumplimiento de sus compromisos con el exterior.

De igual forma, se evaluará en qué condiciones México aportaría recursos al fideicomiso para aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados y determinar cuáles de estos países tienen deuda con el gobierno mexicano. Evaluar la participación o posible participación de México en la Iniciativa, tomando en cuenta que la misma establece una participación amplia por parte de todos los gobiernos miembros del FMI.

Uno de los aspectos del nuevo orden internacional es romper con el esquema del “no pago”, haciéndose cada vez más evidente la corresponsabilidad de los países ricos al buscar una solución al problema del endeudamiento y reconocer su responsabilidad. En este sentido, dentro de las modificaciones a la Iniciativa PPME encontramos la propuesta por parte del FMI, para reforzar la participación de todos los países a la iniciativa PPME, la cual consistió en que todos los países que se habían beneficiado con financiamiento de los organismos financieros internacionales debían contribuir a la Iniciativa en solidaridad hacia los países pobres y endeudados y para corresponder a los beneficios otorgados por las instituciones. Dentro de esta parte del trabajo analizaremos el papel de México en esta Iniciativa tomando en cuenta la premisa anterior y considerando que de los 41 países pobres muy endeudados, sólo Honduras y Nicaragua tienen deuda con México y que ésta ha sido reestructurada en su mayoría, bajo condiciones muy favorables.

Marco Teórico y Conceptual

1. Globalización

En la actualidad la apertura comercial y la reinserción de las economías nacionales a las corrientes internacionales de comercio, inversión y tecnología es un requisito para todos los países. El término globalización se utiliza desde los años ochenta, desde que los adelantos tecnológicos han facilitado y acelerado las transacciones internacionales comerciales y financieras. La globalización es un proceso en el cual las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo. La globalización de la economía ha provocado un proceso por el cual los productores y los inversionistas se comportan como si la economía fuera un área única de mercado. Gracias a la globalización, es posible beneficiarse de mercados cada vez más vastos y tener mayor acceso a los flujos de capital y a la tecnología, y beneficiarse de importaciones más baratas y mercados de exportación más amplios. Pero los mercados no garantizan necesariamente que la mayor eficiencia beneficiará a todos. De acuerdo con el FMI, los países más pobres necesitan el respaldo de la comunidad internacional para llevar a cabo políticas que les permitan ser más eficientes, competitivos, y reducir la vulnerabilidad de la inestabilidad de los mercados financieros internacionales.

En términos generales podemos decir que la globalización se caracteriza por:

- Tendencia a la apertura de los sistemas económicos nacionales, y por consiguiente una disminución de políticas estatales reguladoras y o proteccionistas.
- Incremento considerable del comercio internacional.
- Expansión de los mercados financieros.
- Incremento en la movilidad internacional de los factores de la producción.
- Prioridad a la innovación tecnológica.
- Elevadas tasas de desempleo

Y como consecuencia de estas características encontramos un aumento en la interdependencia de los países o economías diferentes, y la consolidación de polos económicos regionales de comercio que establecen sus propias reglas del juego que afectan principalmente a los países menos avanzados al no poder adaptarse a estas nuevas reglas del juego.

Este fenómeno hace referencia a la expansión de la actividad económica más allá de las fronteras nacionales, a través del movimiento progresivo de bienes y servicios. Asimismo, se caracteriza por un notable incremento en la capacidad de las empresas transnacionales para fragmentar geográficamente los procesos productivos, lo que ha contribuido a un crecimiento sostenido del comercio (especialmente de manufacturas) y las inversiones a gran escala. Sin embargo, la globalización no es únicamente un fenómeno fomentado por el mercado. Las políticas de eliminación de barreras arancelarias que separan los mercados y la armonización de prácticas e instituciones nacionales diferentes, también desempeñan un papel muy importante.

La globalización trae consigo un proceso de liberalización, desregulación y privatización, lo que se traduce en una disminución de la autoridad de los estados y en consecuencia un adelgazamiento del aparato estatal. Sin dejar de lado a los países menos avanzados quienes se vuelven más vulnerables frente al exterior, debido a que, para conseguir adaptarse al nuevo entorno global solicitan recursos del exterior que los obliga en cierta medida a quedar sujetos a supervisión por parte de los organismos financieros internacionales, lo cual también se traduce en una pérdida de autoridad por parte de los Estados.

Mundialización (globalization en inglés)⁴: “Proceso continuo y permanente, inherente a la humanidad y por lo tanto característico de su evolución y

⁴ Hernández-Vela Edmundo, , op cit., p.504.

desarrollo, de extensión creciente y progresiva a todo el mundo de fenómenos de naturaleza eminentemente humana de muy diversa índole conforme van surgiendo en alguna parte del planeta, que actualmente ha alcanzado mayor notoriedad y significación debido a la aceleración e intensificación que le han impreso los recientes adelantos científico-tecnológicos, muy especialmente los enormes avances alcanzados en los campos de la informática”.

Liberalización:

Proceso que establece la no-intervención del Estado en la Economía, siendo el mercado el que regule por sí mismo los cambios y procesos económicos.

Los países industrializados se benefician de la globalización debido a que la competencia internacional pone a su disposición productos y servicios nuevos y de mejor calidad, y por lo tanto mejora sus condiciones de vida.

2. Liberalización.

Como podemos observar en el apartado anterior, los elementos principales de la liberalización es el intercambio con el exterior, debido a que la liberalización del comercio exterior aporta un mayor dinamismo a la economía de un país, lo que a su vez contribuye a un crecimiento económico rápido y sostenido; así como a la

reducción del Estado a su mínima expresión. El papel del Estado queda reducido al ser un garante del orden neoliberal y crear las condiciones para que este sistema se reproduzca. Jamás debe intervenir en el mercado.

Lo anterior se lleva a cabo a través de una serie de prácticas:

- La instrumentación de programas de ajuste estructural, decididos y recomendados desde afuera por organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial, objeto de nuestro estudio. Las políticas son generalmente de corte neoliberal o monetaristas.
- Recortes en los presupuestos en materia de política social. Afectando principalmente al sector salud y educación a fin de sanear el déficit fiscal y garantizar el pago de los intereses de la deuda externa. Esto afecta principalmente a las zonas más empobrecidas de la sociedad, que además se ven afectadas por la falta de empleo.
- Fortalecimiento del capital constante en detrimento de la mano de obra o capital variable, que afecta especialmente a los trabajadores menos especializados en tecnología de punta.
- Fuertes diferencias sociales, que implica una acumulación de la riqueza en unos cuantos, que aumentan al mismo tiempo la pobreza y la marginación.

En el ámbito político, la liberalización lleva a la creación de un Estado universal, donde los Estados-nación sólo tienen ciertas atribuciones que anteriormente mencionamos:

- Garantizar las reglas del juego.
- No-intervención en el mercado.
- Facilitar marcos jurídicos adecuados para las nuevas relaciones de poder económico.
- Abstenerse de intervenir en las políticas sociales.

- Mercadotecnia de las maravillas del mercado.

Existe por consiguiente una crisis de gobernabilidad y representatividad. El nuevo liberalismo económico propone la universalización de leyes económicas y la exigencia de la internacionalización de las economías para la modernización de las sociedades.

3. Pobreza y endeudamiento externo

Pobreza.

“El crecimiento económico ha incrementado el nivel de vida para muchos sectores de la sociedad, pero las ganancias han pasado en forma desproporcionada a ciertos grupos de altos ingresos en el mundo”.⁵ Como consecuencia de ello, observamos que la pobreza está creciendo en todo el mundo, todos están de acuerdo en que es preciso reducirla. No obstante, existen desacuerdos en cuanto a las estrategias idóneas para ello. Si bien, la pobreza no es un fenómeno reciente en la historia del mundo ha cobrado importancia por un proceso de pauperización de la mayoría de las sociedades que enfrentan este tipo de problema por lo que vale la pena analizar que se entiende por pobreza.

“La pobreza tiene muchos rostros y abarca más que un bajo ingreso. Refleja también mala salud y educación, la privación de conocimientos y comunicaciones, la incapacidad para ejercer derechos humanos y políticos, y la falta de dignidad, confianza y respeto por sí mismo”⁶. Es un fenómeno social, que supone la carencia de bienes materiales para el desarrollo de la vida humana. La pobreza también se entiende como el proceso de exclusión, aquel que margina sistemáticamente. Sin

⁵ Sheahan, John. Modelos de Desarrollo en América Latina, alianza editorial mexicana, México, Col. Los noventa, p. 40

⁶ Hernández-Vela, Edmundo, op cit., p. 601

embargo, Fernando Almansa señala que una de las formas más sencillas de definir la pobreza y sobre la que puede haber un consenso más generalizado, es aquella que hace referencia a la falta de elementos básicos para la vida íntegra del ser humano, como son servicios de salud, educación, cultura, vivienda, etc.⁷ Es decir, la carencia de una serie de elementos, que constituyen los derechos básicos de cualquier ser humano como lo son: acceso a agua potable, vivienda digna, una buena alimentación, seguridad social, e igualdad de oportunidades. “ La desigualdad del ingreso y la desigualdad de la educación van de la mano. Las causas de estas van en dos sentidos opuestos: las personas con mayor ingreso se aseguran por lo general de que sus hijos tengan buenas oportunidades educativas, y los hijos que reciben mejor educación suelen obtener más altos ingresos con los cuales mantener a sus familias.

Las personas de ingresos menores no pueden dar esa misma educación a sus hijos, y estos obtienen ingresos por debajo de la media. Si los hijos de los pobres quedan fuera de los programas de educación pública, seguramente también quedaran fuera de toda oportunidad económica y transmitirán esta situación a las siguientes generaciones”.⁸

A través de los años parecería que este fenómeno ha tendido a perpetuarse en sí mismo, generando lo que se ha venido a denominar, la cultura de la pobreza, que tiende a transmitirse de generación en generación, provocando que la posibilidad de salir de este problema sea cada vez más difícil. La pobreza no es el cúmulo de personas que la padecen (los pobres), sino el entorno donde un conjunto de personas se desenvuelven y viven.

Félix Vélez, señala que la pobreza no es un fenómeno homogéneo. Existen distintos niveles de pobreza para los cuales se requieren medidas particulares y

⁷ Almansa Fernando y Ramón Vallescar. La pobreza en el tercer mundo y su erradicación; <http://www.uia.mx/inte/c-f-j.htm>.

⁸ Sheahan, John op. cit. p. 54.

específicas. En primer lugar es necesario distinguir entre pobreza extrema y moderada. La primera se considera una condición absoluta, mientras que la segunda es relativa. En este sentido, podríamos asegurar que la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados se enfoca a aquellos países que están en condiciones de extrema pobreza. De acuerdo con el Banco Mundial, los países más pobres son los que tienen un ingreso per cápita de hasta 785 dólares de 1997.⁹

Según el Banco Mundial, la pobreza abarca múltiples aspectos, desde los bajos niveles de ingreso y consumo, hasta la salud precaria y la falta de educación, y otras facetas “no materiales” como las diferencias de trato por razón de género, la inseguridad, y la exclusión social.

La pobreza en los Países Pobres Muy Endeudados que prácticamente abarca el territorio centroamericano y África Subsahariana sigue siendo fundamentalmente rural y afecta en su mayoría a mujeres, niños e indígenas. Los resultados de los programas de combate a la pobreza en los países de ingreso bajo de África del sur del Sahara han sido especialmente desalentadores; en ellos la cantidad de pobres, en números absolutos continúa en ascenso y los indicadores sociales continúan por debajo de los de otros países de ingreso bajo. “ El África del sur del Sahara tiene la mayor proporción de personas que viven en la pobreza humana, y la tasa de crecimiento más rápida de este grupo”¹⁰. El Banco Mundial, considera que las causas del estancamiento, y en algunos de los casos el agravamiento de la pobreza difiere de un país a otro. Una de las más importantes es el número creciente de conflictos armados. Un gran número de personas viven inmersas en guerras civiles y disturbios, tal es el caso de los países africanos.

Otro fenómeno más reciente son las crisis financieras internacionales que han constituido un revés para la lucha contra la pobreza y han tenido un efecto sobre los

⁹ Banco Mundial; Informe Anual 1998. Washington, D.C. p.110

ingresos, debido al descenso de los precios de los productos básicos y la desaceleración del comercio internacional.

La enorme desigualdad del desarrollo económico internacional que existe entre las naciones ricas y las pobres se ha convertido rápidamente en el problema central de nuestro tiempo. Las naciones pobres han comenzado a impugnar las premisas básicas del orden internacional que genera importantes desigualdades entre los países ricos y pobres, y una continua negación de igualdad de oportunidades para muchas naciones pobres.

Podemos afirmar que en el nuevo orden económico internacional la distribución de los beneficios, los créditos, los servicios y la toma de decisiones favorece a una minoría privilegiada, y que esta situación no puede cambiar, excepto mediante reformas institucionales básicas.

Existen varias muestras de que las naciones pobres no obtienen un trato equitativo en las estructuras económicas internacionales, al igual que los sectores más pobres de la población de un país. Después de que se producen importantes desigualdades en la distribución del ingreso en un país, el mecanismo del mercado deja de funcionar eficazmente y de manera equitativa, favorece sólo el poder de compra de los ricos. Es decir la capacidad de vender, y de contar con compradores adecuados, se convierte en el criterio predominante en la producción de los bienes.

Lo anterior, implica una problemática en materia de producción ya que esta se dirige a los que cuentan con los recursos para comprarla, en el contexto internacional estos representan a los países ricos y no a las naciones pobres, quienes en realidad lo necesitan.

¹⁰ Hernández-Vela, Edmundo, op.cit,p.602.

Endeudamiento Externo.

El término deuda externa se refiere como tal al dinero que deben los Estados como sujetos. Los acreedores pueden ser otros países, entidades privadas u organismos financieros internacionales, que es el caso que nos ocupa en este trabajo.

A grandes rasgos, podemos decir que a través de la historia y en la propia vida cotidiana encontramos que muchas personas adquieren préstamos para comprar bienes de consumo, equipo o una vivienda. Los países también lo hacen, solicitan préstamos en los mercados de capitales o a instituciones financieras internacionales para cubrir ciertas necesidades ya sea en materia de infraestructura: carreteras, servicios públicos o centros de seguridad social o bien para salir de eventuales crisis financieras provocadas por el propio entorno global, y en algunos casos cuando por cuestiones derivadas de fenómenos naturales enfrentan desastres económicos.

En el siglo XIX y a principios del XX, los créditos se otorgaban generalmente en forma de bonos, los cuales se vendían posteriormente por los bancos inversionistas. A principios de los años cincuenta el crédito se otorgaba directamente a través de los bancos, gobiernos o instituciones financieras internacionales. En teoría, en esa época los deudores tenían más poder, ya que negociaban con muchos tenedores de bonos individuales, mientras que ahora deben enfrentarse a los gobiernos. Esto ha provocado que algunos autores señalen que en el pasado los gobiernos jugaban un papel menos importante en cuanto a renegociación de su deuda.

La deuda externa y el incumplimiento no son temas nuevos; sin embargo, se han convertido en un problema fundamental para las finanzas, la economía y la política en el ámbito global; no obstante, es posible afirmar que existen importantes cambios en su tratamiento, si se agrava el volumen de la misma. El papel que juegan actualmente los países acreedores y las instituciones financieras internacionales son

más flexible que hace algunos años, la mayor parte de la deuda está expresada en bonos, con lo cual los más importantes acreedores son sus tenedores, que en su mayoría son inversionistas privados, fondos de pensiones, aseguradoras, fondos mutuos de fideicomisos, etc.

La mayoría de los préstamos que se otorgaron por éstos organismos tienen su origen en la década de los setentas, y se destinaron a un considerable número de países que presentaban diferentes niveles de pobreza.

Antecedentes del endeudamiento externo, los encontramos a partir de que en esta década el déficit de Estados Unidos originó una fuerte devaluación del dólar. Esto provocó que los países productores de petróleo disminuyeran el volumen de sus exportaciones de crudo. Al ser un producto básico a nivel mundial, la demanda se mantuvo y estos países recibieron importantes cantidades de dinero que fueron depositadas en algunos bancos de Occidente. Este factor fue decisivo para el problema del endeudamiento, hubo un desplome en las tasas de interés y los bancos tuvieron que hacer frente a una situación de crisis financiera internacional que se había provocado. Existía una enorme plusvalía, es decir dinero que tenía que ser prestado para poder obtener rentabilidad del mismo y sólo aquellos países con carencias estructurales, aceptaron esos préstamos para mantener el modelo de desarrollo y hacer frente al problema del incremento en los precios de crudo.

Los préstamos fueron destinados a fines improductivos. Se calcula que una quinta parte se dedicó a la compra de armamentos, para sostener regímenes totalitarios. Sólo una pequeña parte del dinero se destinó al desarrollo de esos países y benefició en gran medida a los sectores más necesitados.

A principios de los años ochenta las tasas de interés de los créditos se incrementaron impulsados principalmente por el incremento en las tasas de interés de

Estados Unidos, como consecuencia del déficit fiscal que se había presentado en aquel país, y al mismo tiempo, como consecuencia del incremento en los precios del petróleo y el desplome de los productos agrícolas en los que los países endeudados basaban sus exportaciones.¹¹ Todo lo anterior, provocó que estos países recibieran cada vez menos dinero por sus exportaciones y pagaran más que nunca por los préstamos y las importaciones. Para poder afrontar esta situación tuvieron que solicitar nuevos préstamos.

Cuando México advirtió en 1982 que el volumen de su deuda resultaba impagable, todo el sistema de créditos internacionales se vio amenazado. Existía el temor de que esa situación se extendiera a otros países, los bancos de Estados Unidos y de Europa no querían perder los préstamos concedidos y se asociaron para defender mejor sus intereses.¹²

En su objetivo de renegociar las deudas recibieron el apoyo del FMI. A partir de entonces las condiciones para acceder a nuevos préstamos implicaban ciertos requisitos que se centraban no en la ejecución de la finalidad para la que se solicitaba el préstamo o en la orientación del proyecto al desarrollo del país, sino en la sostenibilidad económica del Estado, con el fin de que fuera capaz de devolver los préstamos. Los gobiernos deudores tenían que aceptar la imposición de programas de ajuste muy estrictos antes de renegociar sus deudas, o solicitar más préstamos. Las consecuencias económicas de estas medidas, conocidas como programas de ajuste estructural, han sido en términos generales muy positivas pero al mismo tiempo han generado un desequilibrio social empeorando la calidad de vida, y aumentando la pobreza y la desigualdad en esos países.

En la década de los ochentas, la deuda afectó considerablemente a países de América Latina y el Caribe, mientras que en los años noventa incidió particularmente

¹¹ Sheahan, John op. cit. p. 164.

en los países de África Subsahariana. La mayor parte de la deuda de los países menos desarrollados se concentró en países grandes, con una alta cantidad de deuda pero con economías relativamente sólidas, mientras que en África el volumen total de la deuda no es muy elevado pero sí lo es en términos relativos ya que afecta a las economías débiles.

Los países más endeudados carecen de la infraestructura y servicios sociales herramientas con las cuales podrían mejorar las condiciones de vida de su gente. Son países en los que la situación de gran parte de la población hace que el gasto social sea imprescindible para el desarrollo del mismo.

Existen tres diferencias importantes entre las crisis de la deuda de los años treinta y los años ochenta-noventa¹³:

- Los países industrializados y acreedores no han sufrido con la depresión, mientras que la crisis ha sido muy seria en el sur. En comparación con los años treinta los países industrializados fueron los que sufrieron, mientras que América Latina se vio ligeramente afectada.
- Los acreedores son bancos, gobierno y organismos financieros internacionales, en lugar de tenedores de bonos. Las tasas de interés eran variables y no fijas como en los años veinte¹⁴.
- Los gobiernos han trabajado de una manera mucho más coordinada para evitar el incumplimiento y para ejercer presión colectiva sobre los deudores.

A finales de 1995, algunos países como Nicaragua, Honduras, y Guyana, renegociaron sus deudas externas con la banca comercial, en el Club de París con

¹² <http://www.lanic.utexas.edu/project/sela/consejo/documentos/spl23di792.html>.

¹³ Lindert, Peter. "Response to debt crisis: what is different about the 1980s?", (eds) Eichengreen & Lindert, p.227

¹⁴ En los años setenta, la tasa de interés real era de 3.4%. En comparación con las tasas reales de interés para los años 1981-1984 que excedían el 12%. Eliana Cardoso & Rudiger Dornbusch, *Brazilian Debt Crises: Past and*

acreedores bilaterales y se empezó determinar la aplicación de la Iniciativa PPME, pudiendo acceder en esa época Bolivia, Guyana y Uganda.

En 1996 la situación de los mercados financieros internacionales fue de relativa estabilidad y los países de América Latina no sufrieron crisis comparables a las registradas a fines de 1994 (con la crisis mexicana). Los recursos netos externos que fluyeron hacia la región superaron levemente a los del año anterior, con importantes cambios en su estructura. Disminuyeron los préstamos bilaterales oficiales, que habían sido importantes en 1995 como consecuencia de la crisis, y aumentó la emisión de bonos de deuda de largo plazo.

De acuerdo con datos proporcionados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, el monto de la deuda de los países menos avanzados ascendía en 1996 a entre 1.98 ó 2.09 billones de dólares.

En ese mismo año, el monto de la deuda externa desembolsada de 22 países de América Latina superó los 600 mil millones de dólares, es decir 60 mil millones más que en 1994. En la composición de la deuda externa existió un fuerte avance de los bonos y un importante repliegue de la deuda con los bancos comerciales.

La deuda se ha convertido en una fuente de transferencia de recursos desde las comunidades que más los necesitan a los países desarrollados. La cantidad transferida, en muchas ocasiones, supera o multiplica lo que reciben de estos mismos países como ayuda al desarrollo. Asimismo, la deuda y el incumplimiento no son nuevos. El problema que actualmente enfrentan los países que no pueden pagar su deuda es muy similar al de los años treinta.

Present, (eds) Eichengreen & Lindert, *The International Debt Crises in Historical Perspective*, MIT Press, 1990, p. 126

Las crisis de la deuda tiene un altísimo costo social, de hecho podríamos decir que un alto porcentaje del costo de los ajustes estructurales o programas de ajuste para el endeudamiento recae en los sectores más pobres de la sociedad, que sólo reciben beneficios marginales de los inestables auges financieros. Estos costos tienden a recaer en forma desproporcionada en las mujeres y los niños. Incluso podríamos asegurar que lo ocurrido en muchos países menos avanzados de varias regiones del mundo indica que los efectos sociales de la crisis del endeudamiento siguen percibiéndose varios años después de iniciada la reestructuración y recuperación económicas.

4. - El Papel de los organismos financieros internacionales en el contexto mundial: el endeudamiento.

Para entender un poco el papel que han jugado los dos principales organismos financieros internacionales, Banco Mundial y FMI en el problema del endeudamiento externo es necesario hacer un recuento de los orígenes de cada uno de ellos, el contexto en el que fueron creados, así como sus funciones.

Los orígenes del FMI se remontan a la época de la Gran Depresión que afectó a la economía mundial en los años treinta. La depresión tuvo efectos devastadores sobre la economía mundial, un número considerable de bancos quebraron, los precios de los productos agropecuarios cayeron por debajo de los costos de producción, hubo una devaluación de los bienes raíces, y las fábricas se paralizaron. Esta devastación se extendió también al mundo de las finanzas internacionales y los mercados cambiarios.

La falta generalizada de confianza en el papel moneda suscitó tal demanda de oro que no fue posible cubrirla con la existencia de tesoros nacionales. Varios países, entre ellos Gran Bretaña, se vieron obligados abandonar el patrón oro que al definir el

valor de cada moneda en función de una cierta cantidad de oro, había otorgado al dinero un valor conocido y estable durante años. Lo anterior, dio lugar al acaparamiento de oro y de dinero convertible en oro, lo que contrajo aún más la cuantía y la frecuencia de las transacciones monetarias entre los países, eliminó empleos y redujo los niveles de vida.

Durante esta época se convocó a numerosas reuniones y conferencias de carácter internacional para tratar los problemas monetarios mundiales, pero todas fracasaron; no fue sino hasta principios de los años cuarenta cuando John Maynard Keynes y Harry Dexter White, coincidieron en que lo que se necesitaba era la cooperación de todas las naciones para establecer un nuevo sistema monetario internacional y una institución que supervisara a este nuevo modelo.

Este sistema permitiría la conversión estricta de una moneda a otra, el establecimiento de un valor claro e inequívoco para cada moneda y la eliminación de restricciones y prácticas tales como las devaluaciones competitivas que habían afectado a la inversión y el comercio durante los años treinta.

En julio de 1944, los delegados de 44 naciones, reunidos en Bretton Woods, participaron en una serie de reuniones que dieron lugar a la creación del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El FMI inició sus actividades en mayo de 1947¹⁵ con 29 países miembros. De acuerdo con datos proporcionados por el FMI, actualmente son 182 los países miembros. Por su parte, el Banco Mundial empezó a funcionar a partir de 1946, y actualmente cuenta con 180 países miembros que primero debieron ser admitidos por el FMI. Dentro de los propósitos del Banco Mundial encontramos otorgar financiamiento para el desarrollo económico, diseñar estrategias que coadyuven a la eficiencia de los gobiernos, realizar proyectos de

¹⁵ Fichtl, Eric. "A beginner's guide to multilateral lending in the 1990's". NACLA Report on the Americas; New York; julio/agosto 1999, p.16.

inversión en infraestructura y estimular el desarrollo del sector privado. Pero sobre todo el lema del Banco Mundial es fomentar un mundo libre de pobreza.

El FMI no es un banco de desarrollo ni un banco central. Se trata de una organización de cooperación a la cual han ingresado un considerable número de países porque reconocen la ventaja de llevar a cabo consultas con los demás países en este foro a fin de mantener un sistema estable de compra y venta de sus respectivas monedas y de esta manera poder efectuar los pagos en moneda extranjera a otros países sin dificultades ni demoras. Asimismo, el FMI concede préstamos a los países miembros que tienen dificultades para cumplir con sus obligaciones financieras externas, pero sólo con la condición de que emprendan reformas económicas que permitan eliminar dichas dificultades, por su propio bien y el de todos los países miembros. El FMI tiene la facultad de instar a los países miembros a dar un mejor uso posible a los recursos, evitando gastos militares improductivos y destinando más fondos a sectores como salud, educación e infraestructura.

Lamentablemente, algunos países hacen caso omiso de esas recomendaciones. De acuerdo con informes sobre el funcionamiento del FMI, elaborados por la misma institución se señala que la autoridad que el FMI ejerce se limita a exigir que los países proporcionen información sobre su política monetaria y fiscal, y eviten en la medida de sus posibilidades, la imposición de restricciones a las transacciones cambiarias y a los pagos externos.

Después de plantear un breve esbozo de cuáles han sido los orígenes de ambas instituciones, nos limitaremos a señalar que la función de ambas instituciones es otorgar apoyo financiero a través de diferentes mecanismos a aquellos países que lo requieran a cambio de una serie de reformas estructurales y ajustes en sus gastos, que en muchos de los casos implica una serie de restricciones en proyectos necesarios para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esos países. "El

FMI considera a la condicionalidad de su ayuda, que liga a la asistencia financiera a la adopción por parte de los países miembros de una serie de medidas de ajuste económico".¹⁶

En el ejercicio fiscal correspondiente a 1996, el Banco Mundial quien otorga préstamos a países con ingresos per cápita medianos y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), que concede préstamos a los países más pobres del mundo, autorizaron a nivel mundial 256 préstamos por un monto cercano a 21.5 mil millones de dólares, de los cuales desembolsaron 19.3 mil millones de dólares.

Asimismo, con la creación de ambos organismos y los objetivos de cada uno de ellos, podemos decir que a partir de la época de la Gran Depresión el problema de sobreendeudamiento se volvió un apartado importante para la discusión en la agenda internacional, y con ello la situación de endeudamiento de los países pobres muy endeudados tomó fuerza, ya que la caída en el consumo en Estados Unidos, favoreció el estancamiento económico de los países de menor desarrollo ya que disminuyó la demanda de materias primas que proveían estos países.

¹⁶ Hernández-Vela, Edmundo, op. cit. p.97

Capítulo 1

La Iniciativa PPME para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados como una alternativa de adecuación al nuevo entorno mundial.

La discusión acerca del acceso al financiamiento externo es vital para muchos países en desarrollo, debido principalmente a que el ahorro interno resulta insuficiente para completar sus necesidades de inversión y desarrollo. El FMI establece que en los países con bajo ingreso el ahorro interno está limitado por diversos factores tales como la pobreza y un subdesarrollado mercado financiero. En términos generales, estos países no tienen acceso a financiamiento privado. En contraste, aquellos países con un nivel de ingreso medio tienen acceso a los mercados privados y por lo tanto a flujos de capital externo. Por su parte, Jack Boorman, economista del FMI considera que “una estricta política macroeconómica, así como reformas estructurales son precondiciones esenciales para que el alivio de deuda sea efectivo en este tipo de países, con bajo ingreso y en desarrollo”.¹⁷

La deuda externa viene a convertirse en un impedimento para el crecimiento de los países menos desarrollados cuando los fondos no son utilizados para inversiones productivas que conlleven a los países a cumplir con el servicio de la deuda a tiempo. Una clara señal de la excesiva carga de deuda que enfrentan estos países es que regularmente solicitan reprogramación de sus pagos de deuda. Los excesivos niveles de endeudamiento externo reducen los recursos disponibles del gobierno para llevar a cabo reformas económicas apropiadas e invertir en negocios. Además, los altos niveles de deuda generan el fenómeno del riesgo moral; que se genera cuando las provisiones para protegerse de un riesgo alientan un comportamiento que hace que aumente la posibilidad de que ese riesgo se convierta en una realidad, y esto conlleva a que un gobierno postergue reformas que requiere para reducir la carga de la deuda, debido a que espera en un futuro recursos para aliviar esa carga de deuda.

¹⁷ IMF; “Making the most of the debt relief”. IMF Survey, External Finance, January 13, 1997. p.11

En el caso de los préstamos del FMI, la preocupación sobre el riesgo moral proviene de la percepción de que la disponibilidad de recursos financieros pueda debilitar la disciplina, alentar a los inversionistas internacionales a asumir riesgos mayores en la creencia de que sólo sufrirán parcialmente las consecuencias.

De acuerdo con el Panorama Económico Mundial 1999 del FMI, durante los últimos 30 años, la deuda externa total de los países con menor desarrollo se ha incrementado de 90,000 millones de dólares en 1970 (15% del PIB) a 2 billones de dólares en 1998 (37% del PIB). La carga de la deuda varía según los países, y además el perfil de la deuda de algunos países se ha modificado substancialmente desde la crisis de 1980. En 1999 y a la luz del nuevo milenio 41 países de los clasificados como los más pobres (clasificados con una visión parcial), los más endeudados tienen niveles de deuda insostenible, aún después de una larga escala de programas de asistencia financiera otorgada por donantes oficiales. De este total, casi 38 países están clasificados en un nivel de ingreso bajo y cerca de la mitad de estos, es decir 21 experimentan un crecimiento del ingreso per cápita sobre los últimos treinta años.¹⁸

De acuerdo con el documento Desarrollo Financiero Global, elaborado por el Banco Mundial, la clasificación de endeudamiento de un país se basa mediante dos elementos: la proporción del Valor Presente Neto del servicio de la deuda total como porcentaje del PIB y la proporción del Valor Presente del servicio de la deuda total como porcentaje de las exportaciones. Si la proporción excede un valor crítico de 80% del servicio de la deuda total como porcentaje del PIB, y un 220% del servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones, el Banco Mundial clasifica a este país en un nivel severo de endeudamiento.¹⁹

¹⁸ <http://www.worldbank.org/hipc/about/map/map.html>.

Deuda Externa y Servicio de la Deuda						
(MM de dólares)						
	1996	1997	1998	1999	2000e	2001e
Deuda Externa						
Países menos desarrollados	1,798.00	1,877.60	2,006.70	2,038.20	2,064.90	2,130.70
Grupos regionales						
África	310.30	303.30	304.60	311.50	312.00	320.80
Asia	595.10	642.50	661.20	671.00	663.90	681.70
Medio Oriente y Europa	242.10	256.70	284.50	295.70	299.30	311.10
América Latina y el Caribe	650.60	675.10	756.40	759.90	789.60	817.20
Servicio de la deuda						
Países menos desarrollados	276.40	306.60	312.00	347.00	330.30	326.30
Grupos regionales						
África	30.80	30.90	29.10	29.20	33.90	33.70
Asia	76.30	81.70	96.60	109.20	86.60	93.30
Medio Oriente y Europa	45.90	41.60	36.90	39.80	53.90	47.90
América Latina y el Caribe	123.50	152.40	149.50	168.90	156.00	151.40

Fuente: FMI "Panorama Económico Mundial 2000"

e/ cifras estimadas por el FMI.

Como se puede observar en el cuadro anterior, en el caso de África donde se encuentra la mayoría de los países pobres muy endeudados el servicio de la deuda representa aproximadamente el 10% del monto total de su deuda externa total, lo que se traduce en una disminución de la disponibilidad de recursos de los gobiernos para enfocarlos en programas sociales.

El sistema financiero internacional actual excluye a decenas de países de la oportunidad de beneficiarse con flujos de inversión extranjera, debido principalmente a que estos países no reúnen las condiciones idóneas que demandan los inversionistas para invertir en ellos, aislándolos de participar y aprovechar las ventajas de un mundo globalizado e interconectado. Con ello se incrementan al interior las desigualdades de los propios países empobrecidos y endeudados, mermando la capacidad de lograr un desarrollo sostenido. Con el paso de los años, ha resultado más evidente el hecho de que una deuda insostenible merma la capacidad de los países pobres de avanzar por el camino del desarrollo durable y de reducir la pobreza.

¹⁹ <http://www.worldbank.org/prospects/gdf99/app1.pdf>.

Por primera vez en mucho tiempo, prestatarios multilaterales consideraron que era necesario reducir el monto de la deuda externa de los países pobres muy endeudados en lugar de refinanciarla y para ello buscaron los mecanismos más adecuados al entorno internacional que los beneficiara no sólo para recuperar los préstamos otorgados, sino a los países endeudados. Asimismo, un sinnúmero de países y organizaciones consideran que para reducir la pobreza era necesario disminuir el servicio de la deuda a corto plazo, a fin de liberar recursos que pudieran ser destinados al gasto social, disminuir el volumen de la deuda, y cumplir con los compromisos de deuda vencida que tienen los países pobres muy endeudados.

Con la creación de la Iniciativa PPME, se abordó el creciente problema de la deuda multilateral, la cual hasta entonces, las instituciones de Bretton Woods se negaban a aceptar la reducción de la deuda toda vez que esto afectaría su condición de acreedores preferentes. Asimismo, la iniciativa estableció que el alivio de deuda debe estar relacionado con la capacidad de pago antes que las demandas de los acreedores. La intención expresa de la misma es lograr una salida al problema del endeudamiento insostenible. En este sentido, la Iniciativa tiene como objetivo principal lograr niveles de endeudamiento viables a condición de que se lleven a cabo programas de ajuste y que paulatinamente los países puedan destinar mayores recursos en materia de gasto social e inversión para elevar el nivel de vida de la población y adecuarse al nuevo entorno global.²⁰

La iniciativa PPME para los países pobres muy endeudados, es el primer mecanismo de reducción de deuda que promete resolver el problema de la deuda de una manera concertada e integral, pues para ello se requiere la participación de los mismos países y los acreedores.

Fue creada no sólo para atacar el problema de la deuda que tienen estos países con los acreedores bilaterales como el Grupo de los Siete países más industrializados, sino

²⁰ Ibidem.

también la deuda con los acreedores multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y los Bancos Regionales de Desarrollo.

La finalidad a corto plazo de dicha iniciativa es lograr niveles de deuda sostenibles dentro de un lapso de seis años a los países pobres muy endeudados, cuyos niveles de endeudamiento son muy altos como para reducirlos a través de mecanismos tradicionales como emisión de bonos en los mercados internacionales o superávits en sus exportaciones.

1.1 Breves antecedentes de la Iniciativa PPME para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados

A partir de 1960 muchos países solicitaron grandes préstamos a grupos e instituciones financieras internacionales para financiar el desarrollo de sus economías con el propósito de ajustarse a los efectos de la Guerra Fría y a la creación del Mercado Europeo, hacerse más competitivas y evitar más conflictos sociales. Sin embargo, las instituciones acreedoras así como los países solicitantes de préstamos enfrentaron serios problemas ya que no contaban con la experiencia y los incentivos para manejar adecuadamente el nuevo acceso a préstamos internacionales. Hasta finales de los años 80's, los acreedores bilaterales²¹ trataron de solucionar el problema de incumplimiento de pago de los países pobres muy endeudados, ayudándolos a superar lo que consideraban un problema de liquidez y no de solvencia a través de una reestructuración o reprogramación de una parte de los pagos o retrasos de la deuda que vencían a lo largo del período en el que duraban los programas de ajuste estructural. Con ello, sólo se contribuyó a agravar y multiplicar el peso del servicio de la deuda externa de esos países.

²¹ Acreedores bilaterales son los países que han mantenido relaciones financieras, comerciales o de otro tipo con países menos desarrollados, y que como consecuencia se convierten en sus acreedores.

El Club de París²² comenzó al diseñar diferentes estrategias de alivio de deuda que incluían programas de estabilización y reformas económicas propuestas por el FMI. Los términos de estas estrategias se fueron modificando y así surgieron:

- El Tratamiento de Toronto en 1988, en donde se aceptaba una condonación de hasta una tercera parte de la deuda reestructurada con vencimiento en el período de consolidación o bien una reestructuración de la deuda cuyo vencimiento fuera en el período de consolidación con unas tasas de interés concesionales.
- En 1991 surgió el Tratamiento de Londres en donde se establecía una condonación de hasta 50% del valor actual neto de la deuda.

En este contexto, decenas de países de menor desarrollo se encontraron imposibilitados para cumplir con sus compromisos de deuda. Más tarde en la década 1980-1990 más de cincuenta países, entre ellos México en 1982 enfrentaron en algunos casos retrasos para cubrir sus préstamos y se vieron imposibilitados para reestructurar su deuda externa. Para 1989, se creó el Plan Brady, a través del cual los países que habían acumulado un monto de deuda considerable impagable con la banca comercial pudieron refinanciarla mediante la emisión de documentos financieros que reemplazarían la antigua deuda incumplida, a través de los llamados "Bonos Brady"²³. Los primeros países en aplicar este tipo de mecanismo fueron México y Filipinas.

- En 1994 con el Tratamiento de Nápoles se consideraba como objetivo prioritario poner fin a la reestructuración del total de la deuda contraída hasta la fecha de corte. Este mecanismo resultó no apto para los países pobres muy endeudados.

²² Agrupación de países acreedores que se reúnen para acordar las prácticas y procedimientos de reprogramación de deuda, que se aplicarán conjuntamente en negociaciones individuales con cada uno de los gobiernos prestatarios que sufren dificultades para cumplir con los pagos de su deuda bilateral.

²³ La recompra de deuda significa que un país deudor canjea a su acreedor un grupo de títulos de su deuda por efectivo a un valor inferior que el nominal.

Los mecanismos anteriormente mencionados sólo comprometían la deuda bilateral de los países miembros del Club de París; no obstante, el país que resultara beneficiado debía solicitar al resto de los acreedores una reducción de su deuda en los mismos términos. Para algunos analistas, especialistas en las economías de los países menos desarrollados el Tratamiento de Nápoles ha resultado ineficaz para un determinado grupo de países como los PPME, ya que establecía ciertas restricciones por parte de los acreedores, entre las que destacan un PIB por habitante de 500 dólares o que el coeficiente de la deuda respecto a las exportaciones fuera mayor a 350%, además, de llevar a cabo un programa de ajuste recomendado por el FMI.

Tomando en cuenta lo anterior y otros factores adicionales, surgió la necesidad por parte de la comunidad internacional de encontrar un mecanismo mediante el cual los países que enfrentaban problemas de endeudamiento externo se vieran beneficiados para reducir dicho endeudamiento. A principios de los años noventa, el problema del reembolso de la deuda que estaba socavando los esfuerzos de los países muy pobres —la mayoría de África-Subsahariana— despertó un interés generalizado. Iglesias, ONG y la comunidad internacional solicitaron que se aliviara esa carga de deuda; en atención a sus solicitudes, el Banco Mundial y el FMI elaboraron una iniciativa especial de ayuda. Su finalidad era ayudar a los países pobres muy endeudados que hubieran establecido un historial satisfactorio en materia de ajuste económico a lograr la viabilidad de la deuda en el mediano plazo, de tal modo que pudieran concentrar sus ingresos en el desarrollo y la reducción de la pobreza.

Así fue como en 1996 durante la Reunión Anual de septiembre del Banco Mundial, llevada a cabo en Lyon, Francia, el Fondo Monetario Internacional y el Grupo de los Siete países más industrializados²⁴ pusieron en marcha la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME).

²⁴ Foro en el que se reúnen los siete países más poderosos: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Canadá e Italia. Las reuniones del G Siete suelen darse cita antes de las reuniones anuales del FMI, ya que ellos deciden en buena parte las políticas a seguir por las instituciones financieras internacionales.

De acuerdo con el FMI, la iniciativa es un programa que tiene por objeto hacer frente a los problemas de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), a los que a pesar de aplicar políticas acertadas les resultan insuficientes los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda para reducir su deuda externa a niveles viables en el mediano plazo.²⁵ Ambas instituciones, reconocieron que la deuda era un problema serio para los países pobres. Dicha iniciativa fue ratificada por alrededor de 180 gobiernos representados por las mismas instituciones que vieron en la iniciativa un instrumento viable para enfrentar el problema del endeudamiento externo de los países más pobres, a través de la combinación de una serie de reformas estructurales y un considerable alivio de la carga de deuda.

Es preciso señalar que de acuerdo con información oficial del Banco Mundial, los países que están considerados como pobres muy endeudados son: Angola, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Central Africana, Chad, Congo, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Ghana, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Kenya, Laos, Liberia, Madagascar, Malí, Mauritania, Malawi, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Níger, Rwanda, Santo Tomé y Puerto Príncipe, República Democrática del Congo, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda, Vietnam, Yemen, Zaire y Zambia.

La iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados resultante representa un compromiso de la comunidad internacional, incluyendo a los acreedores, para reducir la deuda a niveles sostenibles de los países que son elegibles. El programa PPME representa el primer esfuerzo coordinado de todos los prestatarios. Esto incluye la deuda internacional que se le debe a prestatarios internacionales, tales como el Banco Mundial y el FMI y prestatarios comerciales, que se refiere a bancos privados.

²⁵ FMI, "Informe Anual 1997", p. 134

Con la iniciativa PPME, por primera vez, instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ofrecen alternativas en cuanto al alivio de deuda al igual que otros acreedores bilaterales y comerciales. Asimismo, por primera vez se observa un nivel considerable de participación y coordinación eficaz entre todas las partes implicadas, ya sea gobierno, acreedores y donantes, así como el enorme interés que han mostrado por esta iniciativa las ONG, las iglesias y otros grupos.

La Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME), tiene como propósito ayudar a los países pobres a reducir su deuda externa a niveles sostenibles, para que así puedan centrar su atención en la lucha a largo plazo contra la pobreza y lograr el crecimiento económico. Asimismo, establece la habilidad de pago como un principio básico para las operaciones de la cancelación de la deuda, ya que al alcanzar los PPME's niveles de deuda sostenible podrán cumplir con sus pagos hasta lograr la cancelación total de su deuda. La reducción de la pobreza a través de programas diseñados por el Banco Mundial está incluida en el desempeño monetario y fiscal como una de las medidas que los gobiernos deben tomar en cuenta.

1.1.1. Operación y funcionamiento de la Iniciativa PPME para reducir la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados.

Como lo mencioné anteriormente, la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados requiere de un esfuerzo conjunto por parte de los acreedores multilaterales y organismos financieros internacionales. El primer paso para que un país pueda acogerse a la iniciativa es la elaboración de un análisis de sostenibilidad de la deuda para determinar si un país se encuentra en un nivel de deuda insostenible²⁶, después de haberse sometido a la aplicación de los mecanismos tradicionales de alivio de deuda y que el nivel de la misma no haya mejorado.²⁷ Dicha evaluación la llevan a cabo funcionarios del Banco Mundial y del FMI.

Asimismo, se establece que los países que pueden acogerse a la iniciativa son los considerados como los más pobres, aquellos que pueden recibir asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) institución afiliada al Banco Mundial que concede préstamos en condiciones muy favorables, sin intereses a los países muy pobres cuyo ingreso anual per cápita es menor a 1,305 dólares y del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) creado por el FMI que es un fideicomiso a través del cual el FMI provee asistencia, en términos concesionales a los países miembros de menores ingresos para apoyar la instrumentación de reformas macroeconómicas y estructurales que les permitan lograr un desarrollo sostenible.

De tal forma, el marco regulatorio de la Iniciativa PPME establece también que estos países deberán estar aplicando programas de ajuste y reforma respaldados por el FMI y el Banco Mundial en los tres próximos años, después de determinarse el punto de decisión; al cabo de ese periodo se procederá a un examen del desempeño

²⁶ Para determinar la sostenibilidad de la deuda se establece una relación fija de 150% entre la deuda y las exportaciones de un país.

²⁷ IMF, "Making the Most of Debt Relief", IMF Survey; External Finance, January 13, 1997, p.10.

económico del país y se decidirá si debe mantenerse o no en funcionamiento dichos programas. Cabe señalar que en el caso del SRAE, este se financia principalmente a través de las contribuciones de diversos países miembros del FMI en forma de préstamos o donaciones.

El acogerse a la iniciativa implica una serie de compromisos por parte de los países, tales como aplicar programas integrales de reducción de la pobreza y reformas estructurales. Para ello es necesario determinar el nivel de sostenibilidad de la deuda de los países, según las circunstancias de cada caso dentro de un margen de 200% a 250% para la relación entre la deuda y las exportaciones en valor actualizado y del 20% a 25% para la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones, con base en los factores de vulnerabilidad específicos del país, como la concentración y la diversidad de las exportaciones, así como los indicadores fiscales de la carga del servicio de la deuda.

El marco de la iniciativa PPME establece que en el caso de economías muy abiertas, el hecho de basarse únicamente en los indicadores externos podría no reflejar de una manera clara la carga fiscal de la deuda externa. Debido a lo anterior, para la relación entre el valor neto actualizado de la deuda y las exportaciones se recomienda una meta inferior al 200% en el punto de culminación del proceso de alivio de deuda, siempre y cuando el país en cuestión cumpla con dos criterios:

- que la relación entre las exportaciones y el PIB sea de por lo menos 40%
- que el ingreso fiscal en relación con el PIB se sitúe en un mínimo de 20%.

No todos los países pobres muy endeudados que reúnan los requisitos para ser sujetos de alivio de deuda en el marco de la iniciativa van a ser beneficiados por la misma, para ello se requiere cumplir con ciertos requisitos y someterse a una serie de etapas en donde el país llevará a cabo una serie de reformas y programas económicos.

- La primera etapa comprende un período de tres años de ajuste estructural en el marco de los programas del Banco Mundial y del FMI, durante el cual los países deben cumplir con las condiciones macroeconómicas y de reforma estructural propias de estos programas y para cuya instrumentación ofrecerán su apoyo las instituciones financieras internacionales.

Durante estos tres primeros años, los países recibirán un tratamiento por parte del Club de París para una reducción del servicio de la deuda superior al 67%. Al término de la primera etapa el país se encontrará en el "Punto de Decisión", momento en el cual se realizará un análisis de sostenibilidad de la deuda por parte del Banco Mundial y del FMI, junto con funcionarios del país deudor para determinar si la operación de reducción de saldos de parte del Club de París, sería suficiente para que el país lleve a cabo una deuda sostenible durante otro lapso de tres años o si, en su caso requiere además alivio de deuda multilateral. Basándose en este análisis los Directorios del Banco Mundial y el FMI determinarán si la aplicación de medidas de política estrictas aunadas a una operación sobre el saldo de la deuda con el Club de París en las condiciones de Nápoles, que se complementen con medidas de alcance al menos similar por parte de otros acreedores bilaterales y comerciales, y el mantenimiento de la asistencia bilateral y multilateral, resultaran suficientes para ubicar la deuda externa del país en cuestión en un nivel viable dentro del plazo de los tres años siguientes (en el punto de conclusión).

En caso de que estas medidas sean suficientes, el país no podría recibir asistencia en el marco de la iniciativa. Por el contrario, si el análisis indica que la carga que presenta la deuda total del país no le permitiría lograr la viabilidad al llegar al "punto de conclusión", el país podría acogerse a la iniciativa y solicitar asistencia en el marco de la misma.

En los casos ambiguos, el país podría aplazar la operación sobre el saldo de la deuda y solicitar una nueva reprogramación de los flujos en las condiciones de Nápoles, sin embargo, podría beneficiarse de otra forma una vez alcanzado el punto de conclusión, si fuesen necesarias para alcanzar la viabilidad de la deuda.

- La segunda etapa está reservada para aquellos países cuyos mecanismos existentes no permitan que la sostenibilidad se logre en tres años, por ello se les otorgaría más ayuda bajo la iniciativa hasta que estos pudieran llegar a un "Punto de Conclusión".

En esta segunda etapa, el Club de París otorgaría una segunda reducción del 90% del servicio de la deuda, considerando que otros acreedores bilaterales y comerciales ofrezcan, por lo menos, el mismo tratamiento al país endeudado. Para ello, sería convocado un grupo consultivo que sería el encargado de diseñar un plan de financiamiento e identificar las necesidades de alivio adicionales para que el país alcance la sostenibilidad de la deuda en el "Punto de Conclusión".

- El "Punto de Conclusión o Culminación" del proceso de alivio de deuda se dará una vez que las instituciones financieras internacionales y otros donantes otorguen un apoyo financiero ampliado y el país endeudado establezca un segundo acuerdo de ajuste estructural bajo los programas del FMI y el Banco Mundial.

El punto de culminación o conclusión se concretará siempre y cuando el país cumpla exitosamente las metas de ese segundo acuerdo. En este caso, el Club de París otorgaría una reducción adicional de, al menos, el 90% del saldo de la deuda, considerando que otros acreedores bilaterales y comerciales ofrezcan, como mínimo, el mismo tratamiento al país endeudado. Asimismo, las instituciones multilaterales escogerían las medidas necesarias para que el país alcance la sostenibilidad de la

deuda, tales como mayores montos de préstamos muy concesionales y donaciones para financiar el pago de la deuda multilateral.

Cuando un país ha llegado al punto de culminación, deberá prolongar las mejoras en el manejo de su economía y realizar reformas estructurales en sectores como salud y educación. El alivio de deuda previsto en el punto de culminación será incondicional y removerá efectivamente la porción de deuda de los libros de los acreedores de cada país. Antes de haber alcanzado el punto de culminación, el país en cuestión deberá contar con un historial mínimo de tres años que evidencie un desempeño macroeconómico sólido e ininterrumpido en programas respaldados por el Banco Mundial y el FMI. Esto se evaluaría en cada caso particular, con base en una inflación reducida (probablemente de un dígito), una política fiscal que fomente un nivel bajo y sostenible de financiamiento bancario y una adecuada amortiguación de reserva.

Al momento del punto de culminación, también se deberá haber dado curso a políticas macroeconómicas adecuadas, lo cual significa que los programas respaldados por el SRAE estén encaminados a alcanzar el punto de culminación.

Si no se han cumplido las reformas estructurales supervisadas por el FMI y el Banco Mundial 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.

En este sentido, las instituciones financieras y otros donantes otorgarían un apoyo financiero ampliado y el país endeudado establecerá un segundo acuerdo bajo los programas del FMI y del Banco Mundial. Por su parte, el Club de París concederá al país deudor una reducción adicional del al menos 90% en el saldo de la deuda,

incluyendo el principal y los intereses, siempre y cuando otros acreedores bilaterales y comerciales ofrecieran un alivio de deuda similar.

Cuando un país sea finalmente elegido como beneficiario de la iniciativa, debe prolongar las mejoras en el manejo de su economía y realizar reformas en la política social y estructural, incluyendo especialmente acciones que mejorarán el cuidado básico en salud y educación.

En el organigrama que a continuación se presenta podemos observar las distintas etapas del proceso de alivio de deuda a través de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), en el que podemos observar que en la etapa inicial, después de que el gobierno del país deudor haya instrumentado algunas medidas de reforma estructural podrá obtener un alivio de deuda de hasta el 67% de los vencimientos de deuda, mientras que en la última fase en el punto de culminación accederá al 90% de la deuda.

Organigrama de Funcionamiento de la Iniciativa PPME

Primera Fase

• El Club de París ofrece la posibilidad de reprogramación del monto de la deuda, en línea con las condiciones de Nápoles, que implica hasta una reducción del 67% de los vencimientos que reúnan las condiciones, sobre la base del Valor Neto Actualizado

- Otros acreedores bilaterales y comerciales ofrecen trato al menos comparable.
- Las instituciones multilaterales ofrecen trato al menos comparable.
- Las instituciones multilaterales continúan ofreciendo apoyo en el marco de una estrategia integrada de reducción de la pobreza concebida por los gobiernos, con amplia participación de la sociedad civil y la comunidad de donantes.

Una operación del Club de París de reducción del volumen de la deuda de acuerdo con las condiciones de Nápoles y trato comparable por otros acreedores bilaterales y comerciales

es suficiente

para que el país alcance la sostenibilidad cuando llegue al punto de decisión.

→ Salida

El país no puede recibir asistencia en el marco de la iniciativa para los PPME

Una operación del Club de París de reducción del volumen de la deuda de acuerdo con las condiciones de Nápoles y trato comparable por otros acreedores bilaterales y comerciales

no es suficiente

para que el país alcance la sostenibilidad cuando se llegue al punto de decisión

→ Punto de decisión

(los Directores del Banco Mundial y el FMI determinan la admisibilidad)

Todos los acreedores multilaterales (multilaterales, bilaterales y comerciales) se comprometen a que el alivio de la deuda se entregue en el punto de culminación flotante. El monto de la asistencia depende de la necesidad de situar la deuda en niveles sostenibles en el punto de decisión. Ese cálculo se basará en los últimos datos disponibles en el punto de decisión

Segunda Fase

- El Banco Mundial y el FMI ofrecen asistencia provisional.
- Otros acreedores y donantes multilaterales bilaterales ofrecen medidas de alivio temporal de la deuda, según su propio criterio
- Todos los acreedores continúan ofreciendo ayuda en el marco de una estrategia integrada de reducción de la pobreza concebida por los gobiernos, con amplia participación de la sociedad civil y de la comunidad de donantes.

Punto de Culminación Flotante

La cronología del punto de culminación está vinculada a la aplicación de políticas determinadas en el punto de decisión. Todos los acreedores facilitan la asistencia determinada en el punto de decisión; las medidas provisionales de alivio de la deuda ofrecidas entre los puntos de decisión y de culminación cuentan con cargo a esta asistencia:

- El Club de París va más allá de las condiciones de Nápoles, en cuanto a que ofrece una reducción de la deuda admisible en condiciones más concesionarias de hasta un 90% el VNA (y si fuera necesario un nivel mayor) a fin de salir de una situación de deuda más sostenible.
- Otros acreedores bilaterales y comerciales ofrecen trato al menos comparable con respecto al volumen de la deuda.
- Las instituciones multilaterales adoptan medidas adicionales, en caso necesario para que la deuda del país se reduzca a un nivel sostenible, eligiéndose en cada caso una serie de opciones disponibles, y procurando una participación amplia y equitativa en todos los acreedores implicados.

Cuando se creó la PPME esta última etapa se llamaba Punto de Conclusión, con las últimas modificaciones a la iniciativa se cambio el nombre por "Punto de Culminación Flotante".

Al país que sea elegible para el proceso de alivio de deuda a través de la Iniciativa PPME le tomará un lapso de tiempo de aproximadamente 6 años para acceder a un alivio de deuda total. Estos años implicarán una serie de evaluaciones por parte de los funcionarios del Banco Mundial y del FMI para determinar la sostenibilidad de la deuda del país en cuestión.

1.1.2 Efectos negativos de la insostenibilidad de la deuda y la determinación de la sostenibilidad de la deuda de un país.

La deuda como tal es un problema, todos los países se endeudan, sólo cuando este nivel de endeudamiento es excesivamente elevado aparecen los efectos negativos de la insostenibilidad de la deuda. Las implicaciones de esta son de orden económico, ya que la acumulación de deuda o el sobreendeudamiento influyen de manera negativa sobre la inversión tanto extranjera como doméstica. En este sentido, podemos decir que la inversión extranjera directa se ve mermada porque los inversionistas extranjeros se preocupan por las fluctuaciones que se pueden producir en el país tanto en las variaciones en el tipo de cambio como en las tasas de interés, lo cual de acuerdo a los niveles de fluctuación podría enviar señales de falta de liquidez por parte de los gobiernos a causa del sobreendeudamiento.

A su vez, la inversión doméstica de carácter público se ve afectada porque el pago de esta deuda reduce la disponibilidad monetaria, y con ello las partidas presupuestarias se modifican cuando inicialmente estaban programadas para la inversión se redirigen hacía el pago de la deuda.

Además, de los efectos de tipo económico que provoca la insostenibilidad de la deuda encontramos que quienes padecen finalmente los efectos de esta insostenibilidad son las sociedades de los países endeudados, ya que en muchas de las ocasiones se desvían importantes recursos hacia el servicio de la deuda que podrían destinarse a algunos sectores básicos. De acuerdo con la Agencia *Intermon* que es una Fundación Para el Tercer Mundo, veintinueve de treinta y dos países pobres muy endeudados gastan más del 10% de sus ingresos en el pago del servicio de la deuda, lo cual implica que descuidan el envío de recursos a importantes sectores como educación y salud.

El FMI establece que un país tendrá un nivel de deuda sostenible cuando sea capaz de hacer frente a sus obligaciones externas presentes y futuras, sin necesidad de recurrir a ayuda de sus acreedores o a una reprogramación de deudas o acumulación de atrasos. Por su parte el Banco Mundial sostiene que un nivel de deuda sostenible es aquel en el cual un país puede equilibrar totalmente sus obligaciones de reembolsos presentes y futuros sin comprometer el crecimiento económico y sin recurrir a reprogramación o acumulación de pagos vencidos.

- Sostenibilidad de la deuda, esta se mide utilizando la evolución de tres indicadores durante un período de cifras proyectadas de veinte años que llegan hasta el 2004. Dichos indicadores son:
 - a) La proporción (coeficiente) del saldo total de la deuda (medido en Valor Presente Neto) con respecto a las exportaciones de bienes y servicios, el cual debe declinar durante el transcurso del período señalado colocándose en el intervalo entre 200 y 250 %.
 - b) La proporción (coeficiente) del servicio de la deuda respecto a exportaciones deberá descender y colocarse en el intervalo de 20 a 25% durante el mencionado período.
 - c) La eliminación de déficits fiscales, con finanzas públicas sanas.

Asimismo, se pondrá especial interés en la evolución de algunos indicadores tales como la carga del servicio de la deuda en el presupuesto gubernamental, la concentración y diversificación de la base exportadora del país y la cobertura de las reservas internacionales de la banca central que, de acuerdo con las condiciones establecidas por el FMI, deben ser equivalentes a tres meses de importaciones.

1.2. Países seleccionados para el proceso de alivio de deuda (metas y alcances) 1996-2000.

En septiembre de 1996 cuando fue creada la Iniciativa PPME se acordó que dicho programa estaría a la disposición de aquellos países que continuaran aplicando o llevaran a cabo programas de ajuste en los dos años siguientes, transcurridos los cuales se analizaría la Iniciativa y se decidiría si debía mantenerse. Durante 1997 y 1998, cinco países alcanzaron el "punto de decisión": Burkina Faso, Bolivia, Mozambique, Guyana, y Costa de Marfil y se preveía que estos países llegarán al "Punto de Culminación" del alivio de deuda en diferentes fechas entre septiembre de 1998 y marzo del año 2001. El monto de asistencia comprometida en el marco de la Iniciativa PPME ascendía a 2,600 millones de dólares en Valor Neto Actualizado, monto que se estimaba reduciría el servicio nominal en aproximadamente 5,000 millones de dólares. A continuación se presenta el cuadro en donde podemos observar los montos de la asistencia comprometida a estos cinco países y uno sexto Uganda quien alcanzó el "Punto de Culminación", convirtiéndose con ello en el primer país a nivel mundial en recibir asistencia en el marco de la Iniciativa, y que será objeto de nuestro estudio en el apartado siguiente.

Cuadro: Situación de los primeros casos de países elegibles a la asistencia en el marco de la Iniciativa PPME.

País	Punto de Decisión	Punto de Culminación	Meta para la razón VNA de la deuda/Exportaciones (%)	Monto Total de Asistencia Comprometida	Alivio Estimado del Servicio de la Deuda (MD)
Uganda*	Abril-97	Abril-98	202	347	650
Burkina Faso	Sept-97	Abril-2000	205	115	200
Bolivia	Sept-97	Sept-98	225	448	600
Guyana	Dic-97	Dic-98	107**	253	500
Costa de Marfil	Marzo-97	Marzo-2001	141**	345	800
Mozambique	Abril-98	Jun-99	200	1,442	2,900

Fuente: FMI, Informe Anual, Capítulo IX, El SRAE y la Iniciativa para los PPME.

*Los datos de este país se tomaron con base en el "Punto de Culminación".

** País habilitado en función de los criterios fiscales y de apertura: la meta para la razón VNA de la deuda /exportaciones se ha elegido de tal modo que se pueda alcanzar una meta razón VNA de la deuda/Ingreso del 280%.

Después de los progresos alcanzados con este primer grupo de países, en abril de 1998, el FMI y el Banco Mundial instaron a otros países potencialmente elegibles a adoptar las medidas de ajuste que los habilitaría para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa PPME, entre los que destacaban Malí, Guinea-Bissau, Benin y Senegal. En el caso de Malí la asistencia concedida en el marco de la Iniciativa PPME fue de 250 millones de dólares, monto equivalente a una reducción del valor actualizado de la deuda externa al 31 de diciembre de 1998 de 128 millones de dólares, lo que se traduce en una reducción del 10% del saldo de la deuda de este país.

En el caso de Guinea-Bissau se preveía que estaría habilitada para recibir asistencia en el "Punto de Decisión" en el tercer trimestre de 1998, sin embargo, este proceso se ha demorado por el conflicto que afecta a ese país. Asimismo, se preveía

que Guyana cumpliría con los requisitos necesarios para alcanzar la asistencia en los primeros meses de 1999.

Dentro de los avances de la Iniciativa PPME alcanzados a lo largo de estos años encontramos que las instituciones prorrogaron de septiembre de 1998 al 31 de diciembre del 2000 la fecha de finalización del plazo de que disponen los países para iniciar sus programas de ajuste.

En resumen, encontramos en el Informe de situación sobre la Iniciativa para los PPME del 7 de septiembre de 2000, que en el marco de la iniciativa original para los PPME, seis países han alcanzado el "Punto de Decisión": Bolivia, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guyana, Malí, Mozambique y Uganda, y han accedido a los compromisos de asistencia por parte de sus acreedores en septiembre de 1999; a mediados de septiembre de 2000 seis de estos, excepto Costa de Marfil, ya han recibido asistencia en el marco de esas decisiones. El total de asistencia comprometida a esos países ascendió a 3, 500 millones de dólares en VNA. En tanto, en el marco de la Iniciativa Reforzada, se ha aprobado asistencia por un monto adicional de más de 6,000 millones de dólares en VNA a 10 países: Benin, Bolivia, Burkina Faso, Honduras, Malí, Mauritania, Mozambique, Senegal, Tanzania y Uganda. Derivado de lo anterior, la asistencia total aprobada hasta ahora para 12 países representa más de 10,000 millones de dólares en VNA. Sin embargo, existen algunos países que no han cumplido todavía el requisito de admisión bajo la Iniciativa, debido a que enfrentan en muchos casos conflictos, disturbios políticos o inestabilidad macroeconómica.

De igual forma otros países como Guinea Ecuatorial se excluyeron del grupo de los 41 catalogados como los más endeudados, ya que su PIB per cápita asciende a 1,500 dólares, dejando de ser un país que sólo puede recibir asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), mientras que se incluyó a Gambia, al comprobarse que el VNA de su deuda resultaba insostenible.

Resulta importante, mencionar que la instrumentación del marco reforzado de la Iniciativa PPME fue objeto de evaluación en la Reunión N° 62 del Comité de Desarrollo del Banco Mundial, realizada en Praga, República Checa, en donde los Ministros de Finanzas de diversos países concluyeron que la misma está dando resultados más amplios y profundos en materia de alivio de deuda para los países que reúnen los requisitos pertinentes y están llevando a cabo las reformas económicas y sociales para reducir la pobreza. Los funcionarios coincidieron en que, hasta el momento 10 países han llegado al punto de decisión de acuerdo con el marco reforzado de la Iniciativa, y que, conforme a dicho marco se están acelerando las gestiones encaminadas a lograr que sean 20 los países que alcance el "Punto de Decisión a finales de 2000.

1.3. Evaluación de dos de los doce casos de países que fueron elegibles a recibir alivio de deuda en el marco de la Iniciativa PPME: Bolivia y Uganda.

En abril de 1997 el Directorio Ejecutivo del FMI y del Banco Mundial aprobaron otorgar asistencia en el marco de la Iniciativa a Bolivia, Uganda, Burkina Faso y Costa de Marfil, constituyendo con ello los primeros casos de países que podían ser sujetos a evaluación por parte de estos organismos para determinar si eran viables acceder a asistencia de alivio de deuda. En este sentido, se seleccionó la evaluación a Bolivia y Uganda toda vez que el primero fue el primer país de América Latina que recibió alivio de deuda en el marco de la Iniciativa PPME, y el segundo a nivel mundial, aunado a que este país ha establecido una trayectoria sostenida de buen desempeño económico y de reformas estructurales, además de ser uno de los países más pobres de Latinoamérica, mientras que Uganda porque fue el primero a nivel mundial en recibir asistencia en el marco de la iniciativa, y también por las condiciones macroeconómicas tan adversas que enfrenta.

Bolivia inició sus programas de ajuste y estabilización en 1985, después de un período de rápido deterioro en las condiciones macroeconómicas, teniendo un importante desempeño a partir de los años noventa.

El gobierno boliviano ha realizado importantes avances para reestructurar su deuda externa. Sin embargo, no fue sino hasta septiembre de 1997 cuando la Junta Ejecutiva del FMI y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) decidieron que Bolivia era elegible para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa PPME, lo que significaría una reducción en la proporción del valor presente neto de la deuda sobre las exportaciones de 259% registrado en 1997 a 225 % en 1998. Un año más tarde, el 18 de septiembre de 1998, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a través de la Asociación Internacional de Fomento, y con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, su principal acreedor concluyó que ese país había cumplido con los requisitos necesarios para recibir de sus acreedores externos un monto de 100.96 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), equivalente a 138 millones de dólares en el marco de la Iniciativa PPME.²⁸

El programa acordado en el marco de la PPME establecía que el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el FMI aliviarán su deuda externa a una relación deuda/exportaciones de 225% en valor presente neto 450 millones de dólares, lo que equivale a más del 13% del total de su deuda a finales de 1997.

Una parte considerable de la asistencia concedida por el BID, la AIF, el FMI, y otros importantes acreedores sería entregada en las primeras etapas del proceso, lo cual permitiría que la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones disminuyera a un nivel inferior a 20% del total de la deuda a partir de 1999. Dicha reducción le permitiría al país mantener un aumento en el gasto en el sector social

²⁸ Banco Mundial. "Respaldo del FMI a los Programas de Ajuste", Informe Anual 1999, p. 81

cercano a 1% del PIB en los próximos cuatro años, y liberará recursos para destinarlos a inversiones.

La asistencia del BID a este país ascenderá a 250 millones de dólares (155 millones de dólares en valor presente neto) y será proporcionada a través de las siguientes medidas:

- La anulación en libros de préstamos concesionarios seleccionados con cargo a su Fondo para Operaciones Especiales, y
- El pago de parte de las obligaciones en concepto de intereses de préstamos seleccionados, con cargo a su Facilidad de Financiamiento Intermedio.
- Gran parte de la asistencia del BID se proporcionará en etapas iniciales del proceso, ya que más del 60% del alivio(en valor neto actualizado) se habrá suministrado para el año 2003.

Por su parte, la Asociación Internacional de Fomento tiene un paquete de asistencia a corto plazo, por alrededor de 65 millones de dólares (54 millones de dólares en valor neto actualizado), cubriendo el total de los pagos del servicio de la deuda mediante la utilización de recursos del Fondo Fiduciario para los Países Pobres Muy Endeudados, hasta el momento en que esos fondos o los intereses devengados se agoten²⁹. El monto a financiarse en el período 1999-2001 por la AIF será de aproximadamente 18 millones de dólares al año. En su caso el FMI, proporcionará recursos por 30 millones de dólares (29 millones en valor presente neto), a través de donaciones depositadas en un fondo en custodia que generará intereses y se utilizará para realizar los pagos de deuda de conformidad con un calendario de 1998 al 2002, y más del 85% de la misma se realizara antes de que finalice el año 2000.

Como consecuencia, el gobierno boliviano formuló un programa cuyo objetivo es lograr una reducción considerable de la pobreza a través de un crecimiento económico más acelerado y de programas sociales más eficaces. Un factor clave de

²⁹ Banco Mundial. "Actividades del Banco Mundial", Informe Anual 1999, p. 16.

este programa económico es una reforma estructural enfocada en la descentralización fiscal y gestión pública.

Los objetivos de gobierno de Bolivia son:

- Reducir la pobreza a través de un crecimiento económico más acelerado de 4.5%-5% en 1998 a 5.5%-6% en 1999 y en los primeros años del 2000, mantener las reservas internacionales brutas en un equivalente a seis meses y medio de importaciones, y contener la inflación en alrededor de 5.5% en 1999 y 2000.
- Fortalecer los programas sociales
- Mejorar la recaudación fiscal y la reducción del gasto para aumentar el ahorro y reducir el déficit fiscal en 2% del PIB en el año 2002.

Asimismo, las autoridades adoptaron una serie de medidas fiscales. En este sentido, en 1996 la reforma al sistema de pensiones creó un fondo de cuentas para los trabajadores retirados del sector privado, así como incrementó la edad para el retiro para incorporarlos a la fuerza de trabajo. A continuación se incorpora un cuadro con las metas macroeconómicas estimadas por el Banco Mundial y el FMI en el marco de la Iniciativa PPME, mismo que podemos comparar con el cuadro que incluye la evolución de los principales indicadores de 1997 a 1999, elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Programa Económico a Corto Plazo del Gobierno Boliviano

	1997	1998	1999e	2000e	2001e	2002e
Crecimiento Real del PIB	4.2	4.7	5.2	5.5	5.8	6
Inflación (fin de periodo)	6.7	6.5	6	5.5	5	4.5
Balanza en cuenta corriente (md)	-647	-702	-650	-596	-576	-511
Balanza en cuenta de capitales (md)	750	677	613	567	584	555
Deuda externa del sector público (md)	4.5	4.3	4.5	4.6	4.7	4.8
Deuda externa del sector público como % del PIB	56.2	50.3	48.7	46.5	44.6	41.4
Porcentaje del servicio de la deuda como % de las exportaciones	26.1	23	18.8	18	16.8	16.1

e/cifra estimada

Fuente: FMI

Haciendo un recuento de las metas acordadas entre el gobierno y los organismos financieros internacionales podemos observar que la aprobación de un programa económico en el marco del acuerdo SRAE-PPME, la verificación del "Punto de Culminación" de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la reducción de la deuda bilateral como resultado de las negociaciones con el Club de París son los acontecimientos más importantes alcanzados durante 1998 en Bolivia. En cuanto a los avances en materia económica que el gobierno de Bolivia ha alcanzado a través de la instrumentación de programas de ajuste y reforma bajo la Iniciativa encontramos que durante 1998 la tasa de inflación anual fue de 4.4%, la más baja en los últimos 27 años y significativamente menor a la meta acordada con el FMI y el Banco Mundial, bajo la iniciativa de 6.5%.

Asimismo, durante 1998 la tasa de crecimiento del PIB se situó en 4.1% en relación con el mismo lapso de 1997, ligeramente menor a las metas acordadas en el

acuerdo SRAE-PPME. Este resultado fue posible pese a la caída de 3.1% en la producción agrícola.

En materia fiscal, el gobierno logró reducir a 4% del PIB el déficit fiscal durante 1998, las operaciones del sector público no financiero registraron un déficit de 1.4% del PIB, frente al 1.1% registrado en 1997. El déficit fue financiado principalmente a través de recursos concesionales externos, con un financiamiento doméstico complementario bajo la forma de emisión de deuda pública. El éxito alcanzado en las negociaciones para disminuir la deuda externa a través de la Iniciativa se reflejó cuando en 1998 se recibieron desembolsos por 306 md y se pagaron 351.2 md por el servicio de la deuda; no obstante, se consiguió un alivio de deuda de alrededor de 100 md. El ahorro de recursos que promueve la iniciativa PPME alcanzará aproximadamente 0.7% del PIB para el periodo 1999-2000.

A pesar del favorable desempeño económico durante 1998, el panorama económico durante 1999 no fue tan satisfactorio como en el año previo debido a que el PIB creció sólo 0.6%, debido a la crisis internacional, que afectó principalmente las transacciones con el sector externo y provocó un estancamiento en la demanda interna. El déficit en la cuenta corriente disminuyó a 6% del PIB. Sin embargo, los efectos de la crisis financiera internacional provocados por la crisis de Brasil no afectaron los términos de la asistencia de alivio de deuda otorgada a ese país.

A continuación se presenta el cuadro sobre los principales indicadores macroeconómicos de Bolivia.

Evolución de los indicadores macroeconómicos de Bolivia

Principales Indicadores	1996	1997	1998	1999
Crecimiento del PIB (var. % anual).	2	4.1	5	0.6
Inflación (dic-dic)	9.9	6.7	4.4	3.1
Exportaciones de bienes y servicios (m de usd)	1317	1414	1355	1270
Relación entre la deuda externa total desembolsada y las exportaciones de bienes y servicios (porcentaje)	331.5	317	343.6	359.8
Balanza en cuenta corriente (m de usd)	-333	-557	-677	-556
Deuda Bruta (% PIB Intereses netos de las exportaciones)	12.1	14.8	15.1	16

Fuente: Balance Preliminar de las Economías de América latina y el Caribe, 1999 CEPAL, y Estudio Económico de América latina y el Caribe-199-2000 CEPAL.

Uganda.

La reducción de la carga de la deuda en África se ha convertido en un objetivo importante de los organismos financieros internacionales. África del sur del Sahara se ha convertido en un centro importante de los esfuerzos de estos organismos por aliviar el problema del endeudamiento, a través de reprogramaciones en condiciones concesionarias acordadas con el Club de París, privatización de bancos, etc. La mayoría de los países de la región no tiene acceso a los mercados. La región concentra el 11% del total de la deuda de los países de bajo ingreso y mediano, pero su participación en la deuda pendiente total de fuentes oficiales es de 16%. El caso de Uganda resulta particularmente importante, debido a que pertenece al continente africano que tiene el 10% de la población mundial, pero le corresponde sólo el 1% del PIB mundial. Esto quiere decir que un monto menor a la vigésima parte de los 210 millones de dólares de flujos de capital hacia los países en desarrollo en 1997

llegó a África, además de que fue el primer país a nivel mundial que cumplió con los requisitos para acogerse a la Iniciativa PPME.

El 8 de abril de 1998, el Banco Mundial y el FMI consideraron que el gobierno de ese país había cumplido con los requerimientos para recibir un alivio de deuda cercano a 650 md, en el marco de la Iniciativa PPME, convirtiéndose con ello en el primer país a nivel mundial elegible en 1997 para recibir asistencia. Al igual que Bolivia, éste país ha instrumentado importantes reformas fiscales, y los resultados fueron favorables para permitirle acceder a esta iniciativa.

El Banco Mundial contribuyó con 160 md, mientras que el FMI sólo con 69 md. Se estableció que estos montos le permitirían al país reducir su deuda externa a 20% del PIB, y con el tiempo tanto el Banco Mundial como el FMI podrían contribuir con 355 md y 80 md, respectivamente.³⁰

El Banco Mundial proveerá asistencia de tres formas:

- A través de la Asociación Internacional de Fomento (IDA) transferirá 75 md para apoyar programas de educación primaria.
- La compra y cancelación a través del Fondo Fiduciario de la Iniciativa PPME representará 250 md.
- El servicio de aproximadamente 60 md de la Asociación Internacional de Fomento cubrirá 5 años.

Por su parte, el FMI concederá asistencia como transferencia de una parte del servicio de la deuda vencida. Esta podría cubrir cerca de 22% del servicio de la deuda anual en promedio en los siguientes 9 años.

³⁰ Idem. P. 16

En la última década, Uganda ha registrado un crecimiento económico en promedio de 6%, gracias a que es un importante productor y exportador de maíz y café. Asimismo, resulta importante señalar que durante 1997 el gobierno de este país se dedicó a instrumentar una serie de reformas económicas y programas que lo llevaron a cumplir con los requisitos establecidos por la Iniciativa PPME para poder acceder al proceso de alivio de deuda.

Los objetivos macroeconómicos establecidos en el programa de asistencia 1997/1998 a ese país planteaban un crecimiento del PIB de 7.5%, una inflación de 5% y un monto de reservas internacionales netas cercano a 4 meses de importaciones de bienes y servicios. Asimismo, establecía que el gobierno debía fortalecer sus programas de reforma estructural, en áreas como reestructuración de empresas públicas, privatización, y una liberalización de la cuenta de capitales. Cabé señalar que en materia de liberalización comercial, el gobierno llevó a cabo un programa para reducir de 30% a 20% las tarifas a la importación, lo cual contribuyó para que se convirtiera en uno de los países más liberalizados del África subsahariana.

Antes de recibir asistencia en el marco de la Iniciativa PPME, el Valor Presente Neto de la deuda como porcentaje de la deuda/exportaciones se mantuvo en 243% a finales de junio de 1997. Después de la instrumentación de los programas acordados en el marco de la iniciativa, se estableció que el Valor Presente Neto en relación con las exportaciones podría disminuir hasta 196%.

Programa Económico a Corto Plazo

	1997-1998	1998-1999	1999-2000e
Crecimiento Real del PIB	5	7	5
Balanza en cuenta corriente (md)	-162.9	-191.3	-227.6
Balanza comercial (md)	-815	-842.9	-918.8
Cuenta de capital (md)	207.1	240.8	252.9
Porcentaje del servicio de la deuda (mmd)	26.9	17.4	14.3

Fuente: FMI, Documento del Punto de Conclusión para Uganda, marzo 20, 1998

El monto de la asistencia comprometida bajo la iniciativa PPME en el punto de conclusión se estimó en 347 millones de dólares en términos del Valor Presente Neto, que se compara con el de 338 millones de dólares estimado en el punto de decisión. Dicho monto comprende una contribución multilateral de 274 millones de dólares (20%), así como los acreedores bilaterales aportarán 73 millones de dólares (18%).

Capítulo 2

El impacto de la Iniciativa PPME para aquellos países que son elegibles al programa de alivio de deuda

El pago de la deuda, que los acreedores multilaterales exigen a los países más pobres del mundo está contribuyendo al aumento de la misma pobreza y el endeudamiento externo, así como está minando los esfuerzos hacia la obtención de una recuperación económica sostenida. Asimismo, las condiciones económicas de la deuda multilateral se pueden observar en términos de los bajos niveles de inversión hacia los países pobres muy endeudados, infraestructuras deterioradas e inestabilidad persistente en la balanza de pagos; además de los costos humanos, cuya estimación resulta a veces difícil.

También, se pueden medir en términos de la carencia de oportunidades para acceso a ciertos sectores que son vitales como el de salud y educación, y un incremento en la vulnerabilidad de enfermedades. En muchos de los países pobres muy endeudados la falta de acceso a programas de bienestar social, asociados con el problema del endeudamiento es excepcionalmente alto.

Un claro ejemplo de lo anterior es el caso de Uganda, como se vio en el apartado anterior en donde el gobierno invierte sólo tres dólares por persona, lo cual contrasta con los 17 dólares que se invierten en el pago del servicio de la deuda. Lo que se traduce en un desvío considerable de inversión servicios sociales hacia el pago de la deuda.

Los costos de estos pagos repercuten en los sectores más vulnerables de las sociedades como son los niños y las mujeres. Otra de las implicaciones del pago de la deuda, es la acumulación de pagos vencidos con otros acreedores y el incremento en

el capital de la deuda, constituyendo estos dos factores una parte medular del problema de los países pobres muy endeudados. En este sentido, cabe señalar que la deuda insostenible ha contribuido al problema social que deben afrontar los países PPME. No sólo aminora el crecimiento económico, sino que también restringe los ingresos fiscales disponibles para la inversión en servicios básicos, con un excesivo servicio de la deuda que mina el acceso a servicios en salud y educación.

La acumulación de deuda o sobreendeudamiento influye de manera negativa sobre las inversiones tanto extranjera directa como doméstica. La primera se ve mermada porque los inversionistas extranjeros se preocupan por los movimientos del mercado que se pueden presentar en el país, tanto en el tipo de cambio como en las tasas de interés; así como en la posible falta de liquidez que el gobierno pueda sufrir, debido al sobreendeudamiento. Por su parte, la inversión doméstica de carácter público se ve a su vez afectada porque el pago de estos altos niveles del servicio de la deuda reduce la disponibilidad monetaria, redirigiendo partidas presupuestarias que antes tuviesen como fin la inversión pública al pago de la deuda externa.

Otros efectos negativos de carácter económico de la insostenibilidad de la deuda son el llamado "efecto desplazamiento", que no es otra cosa que la falta de acceso a los mercados internacionales financieros, así como otros relacionados con la situación de incertidumbre que vive la economía del país, por lo anterior se ha argumentado recientemente que el sobreendeudamiento fomenta la fuga de capitales por la incertidumbre que genera sobre posibles devaluaciones y al incremento en la carga tributaria.

De acuerdo con información del Banco Mundial, es necesario realizar estimaciones realistas pero conservadoras de los costos que implican la instrumentación de los programas necesarios para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa PPME. Sin embargo, el análisis de los costos se basa en los análisis más

recientes de sostenibilidad de la deuda de determinado país presentado ante los Directorios Ejecutivos y complementados en algunos casos con información más reciente preparada por el personal del Banco y del FMI. La cobertura de países de estas estimaciones de costos se basa en la lista original de los 41 países catalogados como pobres muy endeudados, excluyendo a Nigeria que no puede recibir del Banco Mundial préstamos en las condiciones ofrecidas a los países que sólo pueden recibir financiamiento de la AIF e incluyendo a Malawi a quien se ha considerado tomando en cuenta su análisis reciente de sostenibilidad de la deuda.

Nueve países aún no han cumplido con el requisito de entrada para empezar a tener derecho a acogerse a la iniciativa para los PPME, el cual establece que se deben aplicar programas de ajuste y reforma respaldados por el Fondo y el Banco a partir de septiembre de 1995: Angola, Burundi, Guinea Ecuatorial, Liberia, Myanmar, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Somalia y Sudán. Para acceder a los beneficios de la iniciativa, estos países deberían comenzar dichos programas antes de finalizar el año 2000.

De acuerdo con el Banco Mundial, para la estimación de los costos es necesario tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Marco macroeconómico: las estimaciones se basan en los marcos macroeconómicos a mediano plazo preparados por los representantes de la institución en esos países, incluyendo las proyecciones y los datos sobre las exportaciones y la deuda. Los márgenes de estos datos son muy amplios.
- Oportunidad de la asistencia: se parte del supuesto de que todos los países que podrían ser elegibles para acceder a la asistencia en el marco de la Iniciativa PPME solicitan efectivamente dicha asistencia, y que ella se proporciona sin demora (es decir que se adapten a los programas de asistencia social y económica)

- Metas relativas a la sostenibilidad: en las propuestas en las que se recomienda una gama de metas para la relación valor neto actualizado de la deuda-exportaciones o de la relación valor neto actualizado de la deuda-ingresos, las estimaciones de costos parten del supuesto de que a todos los países les corresponde la meta más baja disponible, salvo aquellos países que:
 - 1) llegaron al punto de decisión;
 - 2) han sido objetos de discusiones por parte de los Directorios Ejecutivos de los bancos.
- Distribución de la carga: en el caso de los países que ya han recibido compromisos de asistencia, la división de costos por grupo de acreedores refleja los montos de asistencia presentados en cada documento del punto de decisión (a menos que se apliquen retroactivamente).

El Banco Mundial, establece que el total de costos correspondientes a la Iniciativa PPME, se calcula en 12.50 millones de dólares en términos de Valor Neto Actualizado de 1998, monto 29% mayor con respecto a las estimaciones de costos efectuadas en agosto de 1998 que fue de 9.7 millones de dólares. Esto se debió a la caída en los precios de muchos productos básicos que afectó la base de las exportaciones de muchos países posiblemente elegibles.

Aproximadamente, las dos terceras partes de este aumento se debió, principalmente a la disminución de las exportaciones previstas. Aunado a que las tasas de interés de mercado utilizadas para actualizar las corrientes del servicio de la deuda por lo general han disminuido, lo que contribuyó a una estimación más alta del valor actualizado de la deuda.

Los costos para los grupos seleccionados de países indican que la totalidad del aumento de costos corresponde al grupo de países que han cumplido con los

requisitos de entrada, pero que aún no han llegado a la etapa del documento preliminar, tales como Nicaragua, República del Congo y Zambia.

2.1. Marco regulatorio del alivio de deuda.

El marco regulatorio de la Iniciativa PPME fue adoptado en 1996, después del reconocimiento, por parte de los países miembros del Grupo de los Siete, de que los mecanismos tradicionales para resolver el problema del endeudamiento habían fracasado. Se entenderá por “mecanismos tradicionales de alivio de deuda” la aplicación de las condiciones de Nápoles por parte de los acreedores del Club de París, incluyendo la realización de una operación sobre el saldo de la deuda, que contemple una reducción del 67% del valor actualizado de la deuda reestructurable del país miembro en el punto de decisión, y como mínimo un tratamiento similar por parte de los otros acreedores oficiales bilaterales y los acreedores comerciales³¹. El marco constituyó un avance significativo respecto a intentos anteriores de condonación de deuda, en tres aspectos:

- La aportación de un plan de trabajo completo e integrado. Por primera vez el alivio de deuda iba a darse dentro de una operación sistemática que incluía a todos los acreedores, finalizando con ello el proceso de negociaciones a través de diferentes clubes de acreedores.
- El establecimiento de bases para reducir las obligaciones de la deuda a niveles consistentes con la capacidad de pago. Se fijaron los niveles críticos de sostenibilidad para remplazar las reglas de los acreedores que apuntaban a maximizar los reembolsos y a minimizar los costos de alivio de deuda.

Los niveles críticos de sostenibilidad se complementaron con los indicadores de vulnerabilidad, tales como la dependencia de los mercados, de la deuda pública y la dependencia de la ayuda. El marco inicial estaba basado en dos medidas para

³¹ Banco Mundial. “Informe Anual 1997”, p. 217

lograr la sostenibilidad relacionadas con la capacidad de exportación de los países. Éstas fueron complementadas durante 1997 con un nivel fiscal de referencia. Basándose en tres criterios:

- a) Una parte proporcional del valor presente de acciones de deuda/exportación, por encima del 200-250%.³²
- b) Una parte proporcional del servicio de la deuda/exportación, por encima del 20-25%.
- c) Una parte proporcional del valor presente de la deuda/ingresos del gobierno o nivel fiscal de referencia, superior al 280% (sujeto a que las exportaciones del país represente más del 40% del Producto Nacional Bruto (PNB), y a niveles de recaudación fiscal del 20% del PNB.

A fin de evitar problemas de riesgo moral el marco regulatorio de la Iniciativa PPME fue sometido a una condicionalidad reforzada, exigiendo que los deudores se adhirieran a dos programas consecutivos de ajuste del FMI por un período de seis años, para poder calificarse como candidatos al proceso de alivio de deuda. Esto duplicó el período de sometimiento requerido previamente para el alivio de deuda por parte del Club de París.

³² De acuerdo con el Banco Mundial y el FMI, el Valor Presente Neto de la Deuda es "la suma de todas las futuras obligaciones de servicio de deuda (intereses y principal) sobre la deuda existente, descontadas a la tasa de interés del mercado. Siempre que la tasa de interés de un préstamo es más bajo que la tasa de mercado, el Valor Presente Neto de deuda resultante es más pequeño que su valor nominal, con la diferencia reflejando el factor de donación".

2.2. Fondo Fiduciario para los Países Pobres Muy Endeudados y el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural.

Las instituciones multilaterales participan en la iniciativa mediante programas encaminados a reducir el valor actualizado de su crédito a través del Fondo Fiduciario para los PPME o mediante el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) del FMI. El Fondo Fiduciario para los Países Pobres Muy Endeudados ofrece a los PPME que reúnen las debidas condiciones de alivio de deuda contraída con los organismos multilaterales participantes. El Fondo puede realizar pagos anticipados o adquirir una parte de la deuda contraída con un acreedor multilateral y cancelar esa deuda o pagar el servicio de la deuda en el momento de su vencimiento. El Fondo Fiduciario está integrado por contribuciones de acreedores multilaterales y donantes bilaterales participantes. Estas contribuciones ayudarán a conseguir que todas las instituciones multilaterales se encuentren en condiciones de atender la parte del costo que les corresponde.

Las donaciones y los préstamos del Fondo Fiduciario se utilizarán para atender los pagos de servicio de deuda existentes del país miembro frente al FMI a medida que se produzca su vencimiento, de acuerdo con el calendario de utilización del producto de las donaciones y préstamos que se haya determinado.

De acuerdo con el Informe Anual 1999 del Banco Mundial, a finales de 1999 el Fondo Fiduciario ha obtenido aproximadamente 2.0 millones de dólares en contribuciones bilaterales y el compromiso de hasta 20 países para contribuir a sufragar el costo de los bancos multilaterales de desarrollo.

El Fondo Fiduciario tiene como objetivo coadyuvar al cumplimiento de los fines del FMI otorgando asistencia para el financiamiento de la balanza de pagos a los países en desarrollo de bajo ingreso por medio de:

- a) La realización de donaciones (donaciones del Fondo Fiduciario), y o préstamos a los países miembros habilitados para recibir asistencia en las condiciones establecidas en el presente instrumento a los efectos de la Iniciativa, y
- b) La subvención de la tasa de interés de las operaciones del SRAE transitorio a favor de países habilitados para recibir asistencia en el marco del SRAE.

El "Servicio Reforzado de Ajuste Estructural" (SRAE), Fideicomiso del FMI tiene como finalidad otorgar financiamiento en condiciones concesionarias para hacer frente a problemas en la balanza de pagos de los países. El 22 de noviembre de 1999, el Comité Provisional anunció la substitución de este fideicomiso por otro llamado Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP). A través de ese nuevo servicio financiero se procura respaldar programas que refuercen considerablemente y en forma sostenida la balanza de pagos de los países miembros de bajo ingreso que reúnan los requisitos correspondientes y promover un crecimiento económico duradero que conduzca a un nivel más alto de vida y a la reducción de la pobreza.

Los requisitos necesarios para recibir asistencia en el marco de este fideicomiso coinciden con los SRAE; el compromiso de los recursos se basará en un acuerdo trienal; los criterios de ejecución, las revisiones y los desembolsos serán con periodicidad semestral, o en casos seleccionados trimestrales; la tasa de interés será de 0.5% y el plazo de vencimiento estará comprendido entre 5 años y medio y 10 años.

**Países habilitados para recibir asistencia en el marco del Servicio para el
Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP)***

Al 30 de noviembre de 1999

Países

Benin, Bolivia, Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Etiopía, Guinea, Guinea Bissau, Islas Salomón, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, República Democrática Popular de Lao, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Tanzania, Uganda y Zambia.

*Asistencia comprometida o potencialmente comprometida en el marco de la Iniciativa PPME al término del año 2000

El Banco Mundial establece que para que un país pueda tener acceso a asistencia para la reducción de su deuda a través del Fondo Fiduciario en el marco de la Iniciativa PPME, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- El país miembro debe estar habilitado para recibir asistencia en el marco del SRAE, es decir debe estar incluido en la lista de países, mencionados en el cuadro anterior.
- El país miembro debe haber emprendido un programa o en su caso una serie de programas de ajuste y reforma antes del 1° de octubre de 1996, o debe haber adoptado un programa de este tipo en el período de dos años a partir del 1° de octubre de 1996, con el respaldo del FMI mediante acuerdos en el marco del SRAE, o en función de las circunstancias de cada caso.
- El respaldo del programa de ajuste y reforma: el país miembro debe haber recibido o estar habilitado para recibir asistencia en todo el alcance posible en el marco de los mecanismos tradicionales de alivio de deuda.

2.3. Función del Banco Mundial, FMI y Acreedores Internacionales en el marco de la Iniciativa PPME.

El Banco Mundial, y el FMI fueron creados para preservar la estabilidad financiera global y promover el desarrollo económico en las naciones pobres. Para lograr lo anterior, a lo largo del último medio siglo se han concentrado en diseñar e instrumentar diferentes estrategias para lograr esos objetivos. Una de ellas es la Iniciativa PPME para los países pobres muy endeudados. La función primordial de ambas instituciones es proveer asistencia a los 41 países que se encuentran en esta categoría con el fin de lograr la reducción convenida en cada caso del valor actualizado de sus créditos a aquellos países que reúnan las condiciones necesarias en el marco de la iniciativa. Cada una de estas instituciones tienen delimitadas ciertas acciones que en su conjunto están encaminadas a reducir la deuda de los países pobres muy endeudados.

Por un lado, las acciones del Banco Mundial se orientan hacia la reducción de la pobreza y a elevar el nivel de vida de las personas mediante el crecimiento económico y el financiamiento del desarrollo sostenible. En la actualidad el Banco Mundial cuenta con 180 países miembros y ha apoyado más de 6,800 proyectos para el desarrollo, habiendo concedido préstamos por un monto cercano a 400, 000 millones de dólares en 1999.

Dentro de los principales objetivos del Banco Mundial encontramos:

- Estimular reformas económicas que promuevan un desarrollo sostenido y equitativo.
- Inversión en la gente a través de programas de educación, salud a fin de permitirles a los más pobres utilizar las ventajas del crecimiento económico.

- Desarrollar el sector privado y reorientar al gobierno hacia aquellas actividades esenciales en las que es más eficiente, salud, educación, protección social, etc.

Asimismo, el Banco Mundial otorga préstamos a los países miembros, a instituciones públicas o privadas que reciben garantías del gobierno a tasas de interés que reflejan las condiciones de los mercados de capitales, a un plazo de amortización de entre 15 y 20 años. El Banco Mundial provee asistencia a los países pobres muy endeudados a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) o a aquellos con un ingreso per cápita de 785 dólares. Los créditos de la Asociación provienen en la mayoría de los casos de contribuciones especiales de los países miembros más desarrollados. Tienen un período de amortización de 35 a 40 años y no devengan intereses salvo por una pequeña comisión para solventar los costos administrativos. La amortización de los préstamos no comienza hasta después de transcurrido un período de gracia de 10 años.

En el caso específico de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el Fondo Fiduciario para los países pobres muy endeudados compra y cancela determinados créditos de la AIF o paga a ésta el servicio de la deuda por cuenta del país beneficiario. Las contribuciones recibidas por el Fondo Fiduciario desde 1996 a 1999 suman 1,233 millones de dólares.³³

Asimismo, el Banco Mundial aportará recursos a los países elegibles en el marco de la iniciativa PPME para los países pobres muy endeudados a través del Fondo Fiduciario. Los fondos transferidos por el Banco Mundial al Fondo Fiduciario para estos países están asignados expresamente a ofrecer alivio de la deuda contraída con la AIF.

³³ *idem*. P. 16

De igual forma, se prevén transferencias adicionales del ingreso neto del Banco Mundial al Fondo Fiduciario para los países pobres muy endeudados, en caso necesario para la contribución del Banco Mundial al alivio de la deuda. Dichas transferencias están sujetas al marco de asignación de ingresos del BM. Podrán ofrecerse contribuciones bilaterales al Fondo Fiduciario para los países pobres muy endeudados destinadas a cubrir los costos del Banco Mundial.

El Banco Mundial, también colabora proporcionando respaldo técnico a fin de proponer prioridades para la reducción de la pobreza y ayudar al país a seleccionar los indicadores apropiados y determinar las repercusiones financieras según sea necesario. En muchos casos el Banco, a través de su labor sectorial y la elaboración de proyectos en las áreas pertinentes está capacitado para ofrecer asesoramiento en materia de políticas y ayudar a diseñar programas destinados a mejorar la calidad y eficiencia del gasto en los sectores sociales y en otras áreas fundamentales para la reducción de la pobreza y la deuda externa.

A través de la evaluación de la pobreza y su participación en los sectores sociales, ésta institución ha adquirido importantes experiencias sobre las características y causas de la pobreza que pueden ser incorporadas al diseño de los planes de acción contra la pobreza. Por ejemplo, en los últimos años el Banco Mundial ha concluido 30 evaluaciones de la pobreza en los países pobres muy endeudados y los proyectos para sectores como salud y educación financiados por la AIF, están siendo aplicados en casi la totalidad de estos países.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional desde mediados de los años ochenta ha otorgado financiamiento en condiciones concesionarias a través del SRAE para hacer frente a las dificultades de balanzas de pagos que afectan a muchos países en desarrollo muy pobres. Asimismo, proporciona alivio de deuda a los países pobres muy endeudados a través de operaciones especiales del Fondo Fiduciario SCLP-

PPME- Servicio de Crecimiento y Lucha Contra la Pobreza para los PPME's-. Una vez aprobado el documento del "Punto de Decisión" correspondiente a la iniciativa por los Directorios Ejecutivos del FMI y la AIF con la condición de que se reciba seguridad financiera satisfactoria de otros acreedores, el FMI se compromete a entregar asistencia en el marco de la Iniciativa PPME en forma de donaciones pagadas en la cuenta del país que se trate, administradas por el FMI como fideicomisario y utilizadas para contribuir a cubrir los pagos del servicio de la deuda de ese país frente al FMI.

A partir del año en el que el país alcance el Punto de decisión, podrá recibir hasta el 20% del total de asistencia del FMI todos los años entre el punto de decisión y el "Punto de Culminación", hasta el total del servicio de la deuda frente al FMI adeudado anualmente por el país a este organismo, y la asistencia provisional no deberá exceder del 60% del monto global de la asistencia del FMI.

El saldo de la asistencia comprometida, incluyendo los intereses sobre los montos comprometidos pero no desembolsados durante el periodo provisional, se entregará en el momento del "Punto de Culminación". El calendario para el uso de las donaciones destinadas a cubrir los pagos del servicio de la deuda del país que se trate frente al FMI se acuerda con el país a fin de aliviar la carga del servicio de la deuda. Por lo tanto, el perfil de entrega se ajusta a consideraciones específicas de cada país, incluido el perfil del total de obligaciones del servicio de la deuda y el nivel conveniente de pagos iniciales, tomando en cuenta el estado de preparación del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), del país, sus necesidades de gasto para la reducción de la pobreza y su capacidad de absorción.

Asimismo, el FMI brindará asesoramiento en las áreas que tradicionalmente le competen, incluyendo la recomendación de políticas macroeconómicas, cambiarias y tributarias prudentes que lleven al país a un crecimiento económico sostenible.

Una labor conjunta del FMI y el Banco Mundial será la de asegurarse de que la ayuda que proporcionan a los países pobres muy endeudados en el marco de la Iniciativa PPME llegue oportunamente y de manera integral, coordinando el proceso desde un principio y manteniendo abiertos los canales de comunicación con las autoridades de los países, sobre todo mediante el suministro de la información de diagnóstico disponible y a través de evaluaciones.

2.4 El papel de los acreedores en la Iniciativa PPME para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la composición de la deuda de los PPME's.

El marco legal de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados establece que a fin de conseguir un nivel de sostenibilidad de la deuda, todos y cada uno de los acreedores deberán contribuir a prestar asistencia excepcional más allá de los mecanismos tradicionales de alivio de deuda. Los acreedores compartirán los costos de esta asistencia a los países pobres muy endeudados sobre la base de un reparto amplio y equitativo de la carga de deuda y contribuirán al alivio de la deuda en forma proporcional a su parte de deuda, después de la plena aplicación de las formas tradicionales de alivio de deuda. Por ello, podemos asegurar que uno de los elementos principales de la Iniciativa es la coordinación entre todos los acreedores, los cuales deben tener una participación amplia y equitativa.

La Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados considera que todos los acreedores comerciales y los bilaterales no miembros del Club de París otorgarán alivio de deuda comparable al brindado por el Club de París.

En este sentido, se establece como parámetro las condiciones de Nápoles de los acreedores del Club de París, que ofrecen una reducción del 67% del Valor Neto Actualizado (VNA), de la deuda que reúna las debidas condiciones. Para profundizar más en el tema es necesario clasificar en dos tipos a los acreedores internacionales:

Acreedores bilaterales y comerciales.

Dentro de este grupo encontramos al Club de París, quienes en el marco de la iniciativa PPME ofrecen una reducción adicional de la deuda a fin de ayudarlos a aliviar la carga de la misma. Los países que reciben asistencia del Club de París deben solicitar con respecto a la deuda contraída con otros acreedores bilaterales y comerciales un tratamiento en condiciones que sean al menos comparables con las convenidas con el Club de París.

Acreedores Multilaterales

Este tipo de acreedores está adoptando medidas para reducir el valor actualizado de su crédito en forma suficiente para conseguir la sostenibilidad de la deuda, tomando como base un reparto completamente proporcional de la deuda por parte de otros acreedores, después de la plena aplicación de las condiciones de Nápoles.

Las instituciones multilaterales participan en la iniciativa mediante las medidas encaminadas a reducir el valor actualizado de su crédito, bien a través del Fondo Fiduciario para los países pobres muy endeudados o mediante acciones paralelas. Además, éstas instituciones multilaterales pueden decidir ofrecer asistencia para contribuir a aliviar la carga de la deuda después de que un país alcance el punto de decisión. Esta asistencia, basada en medidas provisionales, se consideraría como parte del alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados ofrecido por las instituciones multilaterales.

En este contexto, muchos países elegibles para la Iniciativa han manifestado su descontento con relación a la dificultad de obtener alivio de deuda comparable al otorgado por el Club de París en sus reestructuraciones y requerido por la Iniciativa PPME, por parte de acreedores bilaterales no miembros del Club de París (trato comparable).

Para lograr lo anterior, los países deudores han pedido el apoyo del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para facilitar las negociaciones con los acreedores bilaterales no miembros del Club de París. Asimismo, muchos países en América Latina y África que apoyan la Iniciativa PPME, han solicitado apoyo de fuera de la región para cubrir su participación. Otros acreedores han pedido que se cambien las bases del trato comparable, con el fin de que la participación en la Iniciativa PPME se dé en relación con las características económicas del país acreedor, para lo cual se puede tomar como base el PIB per cápita o las reservas internacionales, en lugar de los créditos otorgados al país beneficiario. Esto implicaría que, en lugar de otorgar un alivio de deuda similar al concedido por el Club de París (67% del VNA de la deuda), la evaluación del alivio de deuda que concederían los países acreedores no miembros del Club de París sería menor, si se tomaran en cuenta los indicadores macro señalados anteriormente.

Por su parte, el Club de París se ha mostrado accesible y flexible en cuanto al trato comparable para acreedores, en un análisis caso por caso, especialmente para aquellos acreedores que son elegibles para la Iniciativa PPME. Por ejemplo, el Club de París no se opone a operaciones de recompra entre dichos países, o plazos más cortos de repago de las deudas que los considerados por dicho grupo, siempre y cuando el descuento sea por lo menos comparable al otorgado por el Club de París.

Las principales dificultades para obtener un tratamiento similar al proporcionado por el Club de París son las siguientes:

- La deuda que tienen los países pobres muy endeudados con los países no miembros del Club de París representa aproximadamente 25% del total global de la deuda bilateral. Sin embargo, para algunos países elegibles para la Iniciativa PPME, esta deuda puede representar cerca de 50% de su deuda externa;
- Muchos países elegibles para la Iniciativa PPME mantienen adeudos con un gran número de acreedores no miembros del Club de París;
- Algunos de los acreedores no miembros del Club de París son también países elegibles para la Iniciativa PPME; y
- Para algunos acreedores el monto de los créditos a países elegibles de la Iniciativa PPME es significativamente alto con relación a sus exportaciones o a su Producto Nacional Bruto (PNB).

Conforme a los términos de la Iniciativa PPME original, los acreedores del Club de París se comprometieron a brindar una reducción de deuda superior al tradicional de 67% de la deuda elegible. En algunos casos se aplicó un criterio de reducción de hasta el 80% (Términos de Lyon) para alcanzar los niveles de asistencia bilateral requeridos. No obstante, en el contexto actual en el que tanto el Club de París como los propios países pobres muy endeudados han manifestado la necesidad de una modificación en los términos de asistencia para los acreedores no miembros del Club de París en noviembre de 1999, los acreedores del Club de París acordaron los términos de Colonia, que consideran una reducción de 90% en Valor Presente Neto de créditos comerciales antes de haber sido reducidos, así como su voluntad de proveer reducciones adicionales de deuda para aquellos países que de otra forma no alcanzarían una deuda sostenible.

Composición de la deuda de los países pobres muy endeudados.

De acuerdo con datos más recientes correspondientes a 1998 del Fondo Monetario Internacional³⁴, la mayoría de los acreedores de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados son instituciones multilaterales y el Club de París en una relación de 45% y 41%, respectivamente, quienes en su mayoría ya han utilizado los mecanismos tradicionales de alivio de deuda. Los acreedores bilaterales oficiales no miembros del Club de París así como los acreedores comerciales tienen aproximadamente 6% y 7% del total de la deuda de los países pobres muy endeudados, respectivamente.

El total de la deuda no-multilateral de los países elegibles para la Iniciativa PPME, después del descuento obtenido por los mecanismos tradicionales de alivio de deuda, se estima en 51 mil millones de dólares en Valor Presente Neto (VPN). De este total, el 75% corresponde a adeudos con el Club de París, el 14% corresponde a acreedores comerciales y el 11% a otros acreedores oficiales bilaterales. La mayoría de los adeudos que tienen los países elegibles a la Iniciativa PPME con acreedores oficiales bilaterales no miembros del Club de París, corresponden a deudas que aún no han sido reestructuradas y que durante muchos años no han sido pagadas, como podemos observar en el siguiente cuadro, en donde para muchos países PPME, las deudas con los acreedores no miembros del Club de París son muy antiguas, e incluyen en promedio, sólo alrededor de la cuarta parte de toda la deuda bilateral, esa proporción podría ser cercana al 50% de algunos de los países PPME, y excedería el 25% de más que una docena de los PPME's.

³⁴ FMI. "PPME Costing Database", December 1999.

**Cuadro Comparativo de acuerdos alcanzados en materia de deuda
por países y acreedores**

País Acreedor	País Deudor	Fecha del Acuerdo	Monto de Deuda (millones de dólares)
Argentina	Benin	1999	20.5
China	Santo Tomé y Príncipe	Enero-97	11.2
México	Nicaragua	Sept-96	900
República Checa	Guinea	Oct-97	20.0
República Checa	Nicaragua	Nov-96	132.2
Polonia	Bolivia	Juil-97	1.5
Rusia	Nicaragua	Oct-96	3,150
Tanzania	Uganda	Agosto-97	122.5
Venezuela	Bolivia	Jun-97	4.0

Fuente: IMF. Official Financing for Developing Countries, various issues.

De acuerdo con el cuadro anterior, la deuda de Nicaragua con México se reestructuró en septiembre de 1996, cuando el gobierno mexicano otorgó una reducción de 90.5% sobre dicha deuda, reestructurando el saldo bajo mejores condiciones a las propuestas por el Club de París.³⁵ Asimismo, la deuda que Bolivia sostenía con Venezuela fue condonada al 100% en 1997.

2.5. El Reporte Meltzer y sus implicaciones para los países PPME.

El papel que juegan las instituciones financieras internacionales para resolver los problemas que enfrenta el mundo actual, tales como crisis financieras, problemas en las balanzas de pagos y el endeudamiento han sido objeto de estudio por diversos economistas y grupos políticos. En el caso del Fondo Monetario Internacional, las crisis financieras internacionales de los últimos años han enfatizado más la función de esta institución como prestamista de última instancia³⁶. Con base en este interés por evaluar la función tanto del FMI como del Banco Mundial, en 1998 el Congreso de

³⁵ El saldo fue reestructurado a 15 años con una tasa Libor - 1.5% sobre saldos insolutos ú 8% fija, la que resulte menor.

Estados Unidos creó la Comisión Consultiva de Asesoramiento sobre Instituciones Financieras Internacionales, conformada por 11 miembros bipartidistas, y encabezada por Allan Meltzer y Jeffrey Sachs.³⁷ A principios de 2000 esta Comisión publicó un reporte intitulado "Final Report of the International Financial Institution Advisory Commission" (conocido como Reporte Meltzer), en el cual consideran necesario el replanteamiento de las funciones de las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y solicitan una revisión de las operaciones de las mismas y de los sistemas que utilizan para facilitar préstamos a los países. Cabe señalar que el reporte fue ratificado por 8 de los 11 miembros de la Comisión.

Entre los principales puntos de dicho reporte, destacan:

- limitar el papel del FMI en cuanto a la concesión de préstamos de corto plazo a los países que tienen dificultades para cumplir con sus obligaciones internacionales relacionadas con su balanza de pagos.
- eliminar gradualmente los préstamos de la banca de desarrollo (incluyendo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), en aquellos países que cuenten con una calificación de grado de inversión o en su caso con un PIB per cápita cercano a 4,000 dólares, y limitar así los mismos a aquellos países con un ingreso per cápita de entre 2,500 y 4,000 dólares.
- suspender los préstamos del Banco Mundial otorgados a países de Asia y América Latina, para evitar una duplicación de esfuerzos con los bancos regionales de desarrollo. Sin embargo, continuaría facilitando préstamos a Europa del Este y África.

³⁶ Curzio, Guianni. "El FMI como prestamista de última instancia: un punto de vista externo". Documento de trabajo del FMI WP/99/10 (Washington).

³⁷ Allan Meltzer es profesor de economía política de la Universidad de Carnegie Mellon y Jeffrey Sachs es Director del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.

- cesar los préstamos de largo plazo sobre asistencia para el desarrollo y reformas estructurales.
- condonar la deuda de los países pobres muy endeudados (aplicaría para 41 países considerados como los más pobres del mundo, muchos de ellos de la región del África subsahariana).

Cabe destacar que en dicho informe se hace una clara distinción de los países de ingreso bajo a medio y de cómo deberán ser tratados por las Instituciones Financieras Internacionales. El informe también considera que la banca de desarrollo regional debe suspender sus préstamos a los países de ingreso medio, ya que éstos pueden obtener créditos de instituciones privadas. Ello liberaría recursos que podrían utilizarse para ayudar a los países más pobres.

Reforma del FMI

En el caso de las reformas que deberían ser instrumentadas en el FMI, la Comisión determinó lo siguiente:

El punto inicial para dicha reforma es que el FMI retome su propósito original: como prestamista de emergencia a corto plazo. Asimismo, establece que el FMI cese sus operaciones de préstamos de largo plazo en África y otros países pobres. Sin embargo, considera que el papel de esta institución como prestamista de última instancia debe continuar en circunstancias de emergencia, pero las condiciones de estos préstamos deberían ser modificadas. En este sentido, propone que los países que sean sujetos de crédito por parte del FMI cumplan con cuatro condiciones:

- adecuados márgenes de capitalización de los bancos locales, de tal forma que el FMI no tenga que rescatarlos;
- acceso de bancos extranjeros a sus mercados, a fin de incrementar la base de capital, la eficiencia del sector bancario y reducir la corrupción;

- reformas estructurales en materia fiscal y monetaria que coadyuven a la reducción de los déficit fiscales;
- transparencia y difusión de la información financiera de manera más oportuna y precisa.

El reporte critica que actualmente un 70% de los préstamos bancarios, otorgados en los últimos siete años se hayan destinado a 11 países (incluyendo China, Argentina, México y Brasil), los cuales tienen acceso a los mercados de capital privados, y además se hayan destinado a actividades que beneficiaron al sector privado.

Reforma del Banco Mundial

Para el caso del Banco Mundial, la Comisión determinó que esa institución requiere reformas igualmente extraordinarias para un mejor funcionamiento de esta institución, y asegura que existen signos de que el Banco Mundial no se ha ajustado a los cambios fundamentales de la economía global. De acuerdo con el reporte, el Banco Mundial deberá centrarse en su objetivo básico de combate a la pobreza. En este sentido, recomendó entre otras cosas:

- eliminación gradual de sus operaciones de crédito a los países en desarrollo "ricos" y aquellos con amplio acceso al capital privado, redoblando así sus esfuerzos en los países más pobres.

- recomienda que en el futuro esta institución deje de suministrar recursos para aliviar la pobreza en los países en desarrollo “ricos”, y en lugar de ello proporcione donaciones para que así la banca de desarrollo utilice los préstamos subsidiados sólo para apoyar reformas institucionales básicas.
- los préstamos del Banco Mundial deberían ser proporcionados a cambio de la instrumentación de reformas estructurales, y con base en el desempeño exitoso de los países, quienes serían sometidos a auditorías externas para evaluar dicho desempeño.

Asimismo, sugiere sustituir el nombre de Banco Mundial por “Agencia de Desarrollo Mundial”, toda vez que la función del banco sería otorgar donaciones a los países pobres.

Implicaciones para los países PPME

El reporte de la Comisión considera que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, creados respectivamente para preservar la estabilidad financiera global y promover el desarrollo económico de las naciones pobres han realizado importantes contribuciones en el último medio siglo. En este sentido, señala que los préstamos bancarios se han enfocado recientemente a un mayor número de programas sociales, esto implica que los países pobres muy endeudados se han beneficiado de los préstamos otorgados en el marco de la Iniciativa PPME, ya que la asistencia otorgada a estos países se ha traducido en la instrumentación de programas para mejorar la calidad de vida de los habitantes de esos países.

Otro punto importante que resalta de este reporte, es el hecho, de que por primera vez se establece que la deuda de los 41 países pobres muy endeudados debe condonarse. Dicha propuesta coincide con la que han hecho durante muchos años organizaciones no gubernamentales y grupos de países, entre los que destacan Jubileo 2000 y Caritas, entre otros.

A pesar de que en el Reporte se reconocen los avances alcanzados por ambas instituciones, se recomienda una reforma profunda que les permita adecuarse al nuevo entorno global para expandir los beneficios hacia aquellos países que necesiten una mayor asistencia por parte de estas instituciones. Para ello, considera que el Banco Mundial elimine gradualmente sus operaciones de crédito a los países en desarrollo más ricos y aquellos que cuentan con un amplio acceso a los mercados de capital privado, reenfocando así sus esfuerzos en los países más pobres, liberando recursos en forma de donaciones que podrían utilizarse para ayudar a los países más pobres.

De igual forma las propuestas de la comisión beneficiarían a los países pobres muy endeudados, ya que establece que también los préstamos que concede la banca regional a aquellos países con un ingreso medio deben ser suspendidos, toda vez que este tipo de países puede acceder a recursos de instituciones privadas. Con ello se liberarían recursos para los países pobres.

En este sentido, el reporte de la Comisión critica que muchos de los préstamos del FMI que fueron otorgados en los últimos siete años se destinaron a países que tenían un fuerte acceso al mercado de capitales, como en el caso de Brasil, Argentina e incluso México y que dichos préstamos se destinaron a actividades que sólo beneficiaron al sector privado, pudiéndose destinar estos recursos a alguno de los 41 países pobres muy endeudados que en realidad lo necesitan.

En lo que se refiere a reducción de la pobreza, que es el objetivo primordial del Banco Mundial, señala que la banca de desarrollo debería dejar de otorgar préstamos que tengan como fin el combate a la pobreza y en lugar de ello proporcionar donaciones. La banca de desarrollo debería usar los préstamos subsidiados sólo para apoyar la reforma institucional básica.

Capítulo 3 Avances y logros en la instrumentación de la iniciativa PPME 1996-2000.

El periodo 1996-2000 fue de muchos beneficios para los países pobres muy endeudados, debido principalmente a la creación de la iniciativa, que constituyó el primer instrumento de apoyo para ayudarlos a resolver el problema del endeudamiento externo. En 1997, un año después de la creación de la iniciativa PPME, Bolivia, Guyana, Mozambique y Uganda se convirtieron en los primeros cuatro países en llegar al punto de culminación y recibir asistencia bajo la iniciativa PPME. Posteriormente, a finales de 1997 y principios de 1998 otros tres países calificaron para recibir asistencia, tal es el caso de Burkina Faso, Costa de Marfil y Malí. Al 30 de abril, Bolivia y Uganda habían alcanzado el "punto de culminación" en el marco de la iniciativa PPME, y con ello recibieron asistencia del FMI por concepto de donaciones que se depositaron en subcuentas de la Cuenta General para Operaciones a favor de los países pobres muy endeudados.³⁸

En ese lapso, además de esos 10 países, Benin y Senegal, cuya deuda ha sido considerada en un nivel sostenible, después de haber sido sometida a los mecanismos tradicionales de alivio de deuda, dan un total de 12 países que se han considerado como aptos para someterse al alivio de deuda bajo la iniciativa.

De acuerdo con el Informe Anual del Banco Mundial de 1999, el monto de alivio de deuda identificado para estos siete países se estimó en alrededor de 6.8 mm de dólares en términos nominales. Otros tres países, Guinea, Mauritania y Etiopía han completado su acuerdo preliminar y se tiene planeado calificar por un alivio de deuda adicional de 2.45 mmd.

³⁸ La Cuenta General para Operaciones a favor de los países pobres y endeudados se creó con el objeto de recibir y administrar recursos en nombre de los países que reúnan las condiciones pertinentes para recibir asistencia, de acuerdo con las disposiciones que rigen al Fondo Fiduciario SRAE-PPME.

En el ejercicio de 1999, el 52% del monto de asistencia para aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados fue cubierto por acreedores multilaterales, mientras que el 48% fue financiado por acreedores bilaterales. Entre el primer grupo encontramos que el Banco Mundial y el FMI sufragaron las proporciones mayores de los costos totales, el 24 y el 9%, respectivamente.¹⁹

Dentro de los avances alcanzados en la instrumentación de la Iniciativa PPME encontramos, además, que se prorrogó de septiembre de 1998 al 31 de diciembre del 2000 la fecha de finalización del plazo que disponen los países para iniciar sus programas de ajuste. Asimismo, los Directores Ejecutivos del Banco Mundial y el FMI, señalaron que la misma no debía concebirse como un servicio financiero permanente e instaron a los países potencialmente elegibles, incluidos los países en proceso de posguerra a, poner en marcha cuanto antes programas respaldados por el FMI y el BM.

A continuación se observa en el cuadro las fechas y los montos de asistencia otorgada a los países que accedieron a la asistencia en el marco de la Iniciativa PPME's.

¹⁹ Banco Mundial. "Informe Anual 1999", p. 124

Situación de los Países Pobres Muy Endeudados (por caso)

País	Punto de Decisión	Punto de Culminación	VPN/Meta exportaciones	Asistencia Total	Porcentaje de reducción en VPN
Uganda	Abril/97	Abril/98	202%	347 md	20
<i>Punto de decisión</i>					
Burkina Faso	Sep/97	Abril/00	205%	115 md	14
Bolivia	Sept/97	Sept/98	225%	448 Md.	13
Guyana	Dic/97	Dic/98	107%	253 md	25
Costa de Marfil	Mar/98	Mar/01	141%	345 md	6
Mozambique	Abril/98	Mar/01	200%	1,442 md	57
				1,421 md	*
<i>Documento preliminar bajo la PPME</i>					
Malí	II Trim/98	4to. Trim/99	200%	196	14
Guinea Bissau	III Trim/98	Mediados de 2001	200%	300	73
<i>Países con un nivel de Deuda sostenible</i>					
Benin	Jul/97				
Senegal	Abril/98				

Fuente: World Bank Annual Report 1999

A pesar de los avances alcanzados por estos 10 países en materia de alivio de deuda y programas de ajuste bajo la iniciativa, quedan 31 países que aún no han accedido al mecanismo de alivio de deuda bajo la misma. En este sentido, en el mes de junio de 1999, durante la reunión Cumbre del Grupo de los Siete países más industrializados, en donde participaron funcionarios ejecutivos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, se propuso el análisis de una serie de medidas que tuvieran como finalidad generar un proceso más acelerado, profundo y amplio para aliviar la carga de la deuda a los países más pobres que demostraran un compromiso de reforma y reducción de la pobreza.

En términos generales, los Ministros de Finanzas del Grupo de los Siete proponían un marco reforzado para la reducción de la pobreza, una reducción de la meta para la relación entre el Valor Neto Actualizado de la deuda y las exportaciones de entre 200% y 250% a 150%, la condonación de hasta el 90% de deudas admisibles por parte del Club de París, y más cuando se determine necesario; así como un alivio de deuda más acelerado por medio de “puntos de culminación flotantes”.

El primer punto, sobre la reducción de los márgenes de sostenibilidad para la relación entre el Valor Neto Actualizado (VNA) y las exportaciones le permitirá a los países pobres muy endeudados acceder a montos mayores de asistencia y ampliar la base de países habilitados para recibir dicha asistencia, lo que representa un avance para estos países.

Para la mayoría de los Países Pobres Muy Endeudados, las relaciones entre el VNA de la deuda/ exportaciones y entre el VNA de la deuda/ingresos fiscales y la exportación aumentan más rápidamente que la deuda externa. Con estas modificaciones se brindaría un alivio de deuda más profundo, y se transferiría completamente al país deudor los beneficios resultantes del crecimiento de la exportación y de los ingresos fiscales.

Resulta importante señalar que la Iniciativa PPME para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados originalmente se concentraba en eliminar el sobreendeudamiento y brindar una salida permanente del proceso de reprogramación de la deuda. Además, el alivio de la deuda para los países pobres muy endeudados tiene la finalidad de liberar recursos con miras a un mayor gasto social tendiente a reducir la pobreza, en la medida en que se reduzcan los pagos por concepto de servicio de deuda. Es por ello que con las anteriores modificaciones, las

cuales conllevan una reducción en las metas entre la relación Valor Neto Actualizado VNA/exportaciones, se hace más viable la consecución de estos objetivos.

En el marco actual de la Iniciativa PPME, una parte considerable del monto de la asistencia se entrega una vez que el país ha alcanzado el punto de culminación. La Iniciativa, además, considera que todos los acreedores, incluyendo las instituciones multilaterales, podrían optar por suministrar parte de este monto durante un periodo intermedio, entre el punto de decisión (en el lapso de los primeros tres años) o en el punto de culminación. Actualmente, dicha asistencia "provisional" es proporcionada por acreedores bilaterales del Club de París.

Dentro de las modificaciones a la Iniciativa PPME encontramos la nueva modalidad del "punto de culminación flotante", que implica que un país alcanzaría su punto de culminación en el marco de la iniciativa una vez que haya aplicado una serie de reformas estructurales clave, previamente definidas. Se propuso esta modalidad para permitir acortar el periodo intermedio a los países que cumplan en forma anticipada con ambiciosas metas de política económica. De lo contrario, se retrasaría el punto de culminación y el monto de la asistencia se vería demorado.

El objetivo primordial del "punto de culminación flotante" o tramo flotante es evitar el estancamiento en un conjunto de reformas y fomentar un mayor compromiso. La experiencia que ha arrojado esta nueva modalidad en la iniciativa PPME ha sido alentadora. En este sentido, la mitad de las operaciones de programas de ajuste aprobados en el ejercicio de 1996 y 1997 en África del sur del Sahara, por un total de 770 millones de dólares tenían diversas versiones de tramos flotantes, lo cual coadyuvo a reducir las presiones sobre los desembolsos y aumento el cumplimiento con condicionalidad. Las condiciones establecidas antes de que se lleven a cabo los desembolsos en el tramo flotante incluyen reformas como las siguientes:

- en el sector financiero; una reestructuración bancaria o la sanción y aplicación de reglamentos sobre valores (por ejemplo Camerún y Zambia)
- la liberalización de las leyes e instituciones de transporte marítimo (Costa de Marfil)
- la aplicación de reformas en la administración pública (Malawi);
- reducciones de tarifas arancelarias (Uganda)
- reformas sociales tales como la creación de un Fondo de Apoyo a las Actividades de la Mujer (Mali) y
- una serie de reformas en los sistemas de salud y educación.

En términos generales estas modificaciones le permitirán a los países pobres muy endeudados reducir aún más los coeficientes de servicio de la deuda y brindaría mayor comodidad fiscal para aumentar potencialmente el gasto social en áreas prioritarias. Esto lo podemos observar en el *anexo 1*, los siete países que han alcanzado los puntos de decisión/conclusión, el impacto estimado sobre el servicio de la deuda pagadero en el periodo de cinco años posterior al punto de culminación en el marco actual se estima que es aproximadamente un 12% menor que el promedio real pagado durante 1993-1998, con una gran variación entre los países.

Asimismo, otro de los logros alcanzados en las últimas reuniones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional encaminadas a fortalecer y crear mayores y mejores mecanismos que favorezcan la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados en el marco de la Iniciativa PPME es, que, se estableció que los acreedores no miembros del Club de París y los acreedores comerciales deberían suministrar alivio de la deuda en términos comparables al acuerdo del Club de París, de acuerdo con los requerimientos para los deudores en virtud de dicho acuerdo. En vista de las dificultades que los países pobres muy

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

endeudados están teniendo para obtener alivio de deuda, se estableció la necesidad de que todas las partes intensifiquen sus esfuerzos para alcanzar resultados más satisfactorios.

Cabe señalar también que muchos bancos de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración y el Banco de Desarrollo Africano han participado activamente en el proceso de revisión de la iniciativa PPME. En abril, junio y septiembre de 1999, se realizaron reuniones de acreedores multilaterales presididas por el Banco Mundial para analizar de qué manera podría mejorarse la Iniciativa PPME o sus posibles refuerzos. Los bancos multilaterales de desarrollo en conjunto respaldaron el objetivo de reforzar la iniciativa PPME y coadyuvar a la consecución del objetivo de desarrollo social y reducir la pobreza de estos países.

3.1. México y su posible participación en la Iniciativa PPME

Como lo mencionamos anteriormente, durante 1999 se llevaron a cabo muchas reuniones en las que se evaluaron los alcances logrados en la instrumentación de la Iniciativa PPME, y se propuso una serie de medidas para fortalecer la asistencia para aliviar el problema del endeudamiento externo y la pobreza. En junio, de 1999 en una reunión celebrada en Colonia, *el Grupo de los Siete países más industrializados* sugirió una ayuda más rápida y extensiva a aquellos países que demostraran un compromiso para instrumentar políticas y reformas encaminadas a aliviar el problema de la pobreza. Como resultado de esto, se propuso una reducción en la relación del valor presente neto de la deuda a exportaciones de 200 a 150% y de 280 a 250% en la relación del valor presente neto de la deuda con respecto a los ingresos fiscales, así como un incremento en los montos de los desembolsos (véase anexo 3).

Además, en el caso de países en los que la iniciativa ya se había concretado, se propuso que existiera un criterio de retroactividad para alcanzar nuevas metas. De llevarse a cabo estas propuestas se incrementaría tanto el costo de la asistencia a los países pobres muy endeudados en el marco de la iniciativa como el número de países elegibles para participar en ella.

Al incrementarse el costo de la iniciativa PPME, se incrementarían las aportaciones de los países miembros del FMI y del Banco Mundial al SRAE-PPME. A mediados de 1999, el Directorio Ejecutivo del FMI insistió para que el gobierno mexicano realizara una importante aportación al SRAE-PPME, argumentando que nuestro país había obtenido grandes beneficios financieros a través de los préstamos concedidos por el FMI y como solidaridad a los países pobres y endeudados.

En diciembre de 1993, el FMI decidió extender la vigencia del ESAF para asegurar la continuidad del apoyo concesional que otorga el organismo a las naciones más pobres. En ese mismo año, el gobierno mexicano ofreció colaborar con el SRAE donando anualmente 3 millones de Derechos Especiales de Giro durante 12 años, sin embargo a la fecha México no ha realizado ninguna aportación.

Años más tarde, en 1996 el SRAE se transformó en un fideicomiso permanente como parte esencial de la estrategia del FMI para brindar apoyo a las economías de menores ingresos. Asimismo, se tomó la determinación de que la participación del FMI en la iniciativa PPME se hiciera a través de operaciones especiales del SRAE.

Los recursos con los que se financia este fideicomiso provienen de contribuciones de diversos países miembros del FMI en forma de préstamos o donaciones. Este fideicomiso está compuesto de la siguiente manera:

- a) la cuenta de préstamos
- b) la cuenta de subsidios y
- c) la cuenta de reservas

Los préstamos otorgados a través de este mecanismo se realizarán a una tasa de interés de 0.5%, con pagos semestrales, comenzando cinco años y medio después del desembolso de los recursos y finalizando 10 años después.

El financiamiento de este fideicomiso fue tema de estudio en algunas reuniones del Banco Mundial y del FMI, y con el objeto de cubrir las necesidades del fideicomiso, el FMI ha exhortado a muchos países miembros a incrementar sus contribuciones al SRAE, para cubrir la demanda esperada del fideicomiso hasta finales del año 2000. En este sentido, en 1998 la Junta Ejecutiva del FMI planteó la necesidad de obtener recursos adicionales de préstamo. Se solicitó, incluso que se buscaran prestatarios potenciales para incluir en la Cuenta de Préstamos recursos adicionales por 1.5 mil millones de Derechos Especiales de Giro (DEG).

Lo anterior, implicaba una participación de todos los países miembros del FMI al fideicomiso SRAE-PPME. Con lo que las implicaciones para México de estas medidas en el marco actual de la iniciativa radican en establecer el monto de los recursos que México podría llegar a aportar en el nuevo esquema de la Iniciativa PPME. Este nuevo esquema plasmó la necesidad de una mayor cooperación de los países miembros del FMI a través de aportaciones al Fideicomiso SRAE-PPME, ya sea en forma de donaciones o préstamos para reducir la deuda de los países con bajos ingresos, necesidad que se hizo aún más latente en el marco de la última Reunión Anual del FMI y el Banco Mundial, celebrada en septiembre de 1999, en donde se insistió en que los países miembros del FMI aportarán asistencia a los países pobres muy endeudados.

Lo anterior, llevaba implícito el compromiso por parte de México y otros países para realizar una importante contribución al Fideicomiso SRAE- PPME que el 22 de noviembre de 1999 cambió de nombre a SCLP-PPE. El Programa "Sistema para el Desarrollo y de Lucha Contra la Pobreza (SCLP), es un fideicomiso que tiene las mismas finalidades que el SREA.

Tomando en cuenta la necesidad de aliviar la situación económica y la carga de la deuda externa de los países pobres muy endeudados, el FMI insistió que México debía realizar una importante aportación al fideicomiso SCLP-PPME, justificándola con el hecho de que el gobierno mexicano había obtenido importantes beneficios financieros de los préstamos otorgados por el FMI; así como establecer en cierta medida la solidaridad del gobierno mexicano con los países pobres muy endeudados.

3.2. Implicaciones para México de su participación en la Iniciativa para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados.

De acuerdo con la propuesta de modificaciones señalada en el apartado anterior, de concretarse las modificaciones al esquema PPME, el costo agregado de la iniciativa se incrementaría de 12.7 millones de dólares estimado al cierre de 1999 a 27.4 millones de dólares (un poco más del doble), como se muestra en el siguiente cuadro de desglose de costos.

Estimaciones del Costo de la Iniciativa PPME

	Esquema actual (a 1999 en mmd)	Nueva propuesta (mmd)
Costo total	12.7	27.4
Acreeedores bilaterales y comerciales	6.3	14.1
Club de París	5.2	11.5
Otras (bilaterales oficiales)	1	1.7
Comerciales	0.1	0.9
Organismos Multilaterales	6.4	13.3
Banco Mundial	2.4	5.1
FMI	1.2	2.3
AFDB	1	2
BID	0.5	1
Otros	1.3	2.9
Costo total (incluyendo Liberia y Somalia)	19	36.7

Fuente: FMI, PPME: Perspectives on the current framework and options of change

El costo que absorberían las instituciones multilaterales, bajo las recientes modificaciones, asciende a 13,300 millones de dólares. De esta cifra, se espera que el FMI y el Banco Mundial cubran 17.3 y 38.3 %, respectivamente. Por su parte, las contribuciones del BID equivaldrían a 7.5%. La participación de México en estas instituciones conllevaría a lo siguiente:

- en el caso del FMI, se debe tomar en cuenta que el monto de aportación que se requiere para aliviar la carga de la deuda de los países pobres muy endeudados

asciende a 2.3 mmd, nuestro país aportaría este monto a través del fideicomiso SCLP-PPME.

Sin embargo, se espera que México realice un depósito a tasa cero del saldo de la cuenta SCA-2, el cual asciende a 33.8 millones de Derechos Especiales de Giro. El FMI da por hecho que nuestro país realizará esta contribución. Además, contempla otra aportación, sujeta a confirmación por las autoridades mexicanas, mediante un depósito adicional a tasa cero de 111.4 millones de Derechos Especiales de Giro. Dicha aportación debía ser sometida a consideración del Senado, para que fuera aprobada.

Haciendo un análisis comparativo de las aportaciones entre países desarrollados y economías menos avanzadas encontramos que la contribución que el FMI propone a México es superior, en términos de la cuota, a la que sugiere para el resto de los países. Únicamente la cuota de Japón supera el 1% y en ese caso es una cantidad que el propio Japón ofreció donar. Respecto al total de cuotas de Estados Unidos ésta es apenas de 0.93%. El total de contribuciones que el FMI considera es de alrededor de 1,422.5 millones de Derechos Especiales de Giro. La contribución total que realizaría México respecto al total de contribuciones estimadas por el Fondo es de 7%, cuando sólo representa el 1.22% en el total de cuotas de la institución.

Además, cabe señalar que de los 41 países catalogados como pobres muy endeudados de América Latina y el Caribe, sólo Honduras y Nicaragua mantienen adeudos con el gobierno mexicano. Incluso en 1996 el gobierno mexicano reestructuró la deuda de Nicaragua en términos muy preferenciales (condonación del 90.5% y tasa de interés concesional), que superan los términos acordados por el Club de París, no se prevé otorgar concesiones adicionales. Debido a lo anterior resultaría excesiva la aportación que solicita el FMI al gobierno mexicano, ya que representa un alto costo.

En cuanto a la situación que enfrentan Honduras y Nicaragua, encontramos que ambos han recibido apoyo para reducir el monto de su deuda, Honduras, a través de programas de ajuste y el segundo a través de la iniciativa PPME. En septiembre de 1999, Nicaragua fue declarado elegible para recibir los beneficios del alivio de deuda en el marco de la Iniciativa PPME, con la cual surge la posibilidad de una condonación de hasta el 75% de su deuda bilateral y multilateral que ascendía a 6,498 md, lo que significó un incremento de 211.8 md, con respecto al saldo registrado en 1998. Del total, los acreedores bilaterales representaban 62.6%, los multilaterales 33.3%, la banca comercial 3.7% y los proveedores el 0.4% restante.

De acuerdo con la CEPAL, a pesar de que Nicaragua ha realizado en los últimos años importantes progresos en el manejo de su deuda externa, ésta sigue siendo la más elevada de la región centroamericana y el servicio de la deuda sobrepasa la sostenibilidad de las cuentas fiscales y de la balanza de pagos. Durante 1998, el PIB creció 4%, frente al 5.1% registrado en 1997, pero dicha expansión pudo haber sido mayor de no ser por los considerables daños en la infraestructura productiva y en la infraestructura básica de apoyo a la producción, provocados tanto por el fenómeno del Niño a comienzos de ese año como por el huracán Mitch. Sin embargo, se debe reconocer que a través de la iniciativa PPME en 1999 se realizó el pago por 44 md monto menor al que se pago por el servicio de la deuda en 1998, gracias a la reprogramación de pago otorgado por el Club de París (46.1 md), así como a las condonaciones de deuda realizadas por diferentes acreedores bilaterales (94.6 md).

En el caso de Honduras, este aún no ha recibido asistencia en el marco de la iniciativa PPME para reducir su deuda, pero sí ha sido acreedor a programas de asistencia a través del ESAF. En diciembre de 1999, la Junta Ejecutiva del Banco

Mundial y el FMI realizaron la discusión sobre el documento preliminar que le permite a este país acceder a la asistencia para aliviar su deuda bajo la iniciativa PPME en el año 2000. A finales de 1999 la deuda externa pública de Honduras sumó 3.10 md en Valor Neto Actualizado (VNA), lo que equivale a 135% de sus exportaciones y más del 300% del ingreso público del país. La asistencia que podría otorgársele una vez alcanzado el punto de decisión en el año 2000, le permitiría conseguir el objetivo de un nivel de endeudamiento de 250% de sus ingresos.

De acuerdo con los lineamientos de la iniciativa PPME, los acreedores bilaterales ofrecerían una reducción de la deuda de 215 md en Valor Neto Actualizado, mientras que los acreedores multilaterales aportarían 340 md en VNA. De este total el Banco Mundial proveería asistencia por 98 md en VNA, lo que equivale a una reducción de 43% del servicio de la deuda durante 10 años. Por su parte el FMI concedería asistencia por 30 md en VNA durante ocho años, y representa aproximadamente el 22% de las obligaciones del servicio de la deuda con el Fondo.

Resulta importante señalar que el gobierno de Honduras ha realizado importantes avances en la aplicación de reformas económicas durante el decenio pasado. La inflación ha disminuido considerablemente, en 1990 era de 23% y logró reducirse a 11% en 1999. De igual forma ha realizado importantes progresos en materia de modernización del sector público y la liberalización financiera, por ello tanto el FMI como el Banco Mundial determinaron su elegibilidad.

Cuadro comparativo de la evolución de los principales indicadores de ambos países

	Honduras				Nicaragua			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
PIB	3.7	5	2.9	-1.9	4.8	5.1	4.1	7
Inflación	25.4	12.7	15.6	10.9	12.1	7.3	18.5	7.2
Exportaciones de Bienes y Servicios*	8.1	1.3	0.3	-9.4	16.4	22.3	0.2	6.7
Deuda Bruta (% del PIB)	101	86	84	87.8	308.9	296.6	296	286.4
Intereses Netos de las Exportaciones (%)	9.8	7.2	5.6	5.1	42.1	24.9	16.1	16.3

*tasas anuales de variación.

Fuente: Estudio Económico de América Latina, CEPAL

Con base en la información sobre el desempeño y condiciones en las que se ha otorgado asistencia a ambos países, podemos concluir que a pesar de que Nicaragua alcanzó el punto de decisión hasta 1999 y Honduras estará próximo a recibirlo en el año 2000, se considera innecesario que México otorgue mayores beneficios a estos países en el marco de la iniciativa PPME, además de los que ha concedido para reestructurar la deuda bilateral.

A pesar de lo anterior, se considera que el impacto de la participación de México en la iniciativa PPME se reflejaría a través de los siguientes supuestos:

- mediante la deuda que algunos de los países beneficiarios mantienen con México de forma bilateral, debido, principalmente a los créditos que se concedieron a Honduras y Nicaragua.
- a través de nuestra participación en organismos multilaterales, particularmente Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco

Conclusiones

En la actualidad la enorme desigualdad que existe entre las naciones ricas y pobres se ha convertido en un problema que requiere atención inmediata. Los países pobres han empezado a impugnar a la luz de la globalización y la apertura comercial, las condiciones del nuevo orden internacional que generan importantes desigualdades entre los países pobres y ricos, y una continua negación de igualdad de oportunidades para muchas naciones pobres. De esta forma, podríamos concluir que en el nuevo orden económico internacional los beneficios, el financiamiento, los servicios y la toma de decisiones favorecen a una minoría privilegiada, y esta situación merma cada vez más el desarrollo de los países pobres muy endeudados. A raíz de lo anterior, se hace más evidente la necesidad de encontrar los mecanismos adecuados que les permitan a este tipo de naciones solucionar esta enorme desigualdad para alcanzar un desarrollo económico durable. No obstante, también debe reconocerse que además de la incapacidad que enfrentan los países pobres muy endeudados para adaptarse al nuevo orden económico internacional que implica una apertura comercial, existen otros factores que merman su desarrollo, tales como el endeudamiento externo, conflictos políticos y la pobreza que enfrentan desde hace muchos años.

De igual forma, es un hecho sin precedente y reconocido ampliamente que los altos niveles de endeudamiento externo constituyen un obstáculo a la capacidad de los países para conseguir el desarrollo durable y reducir la pobreza. Por ello, la Iniciativa PPME para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados que fue propuesta durante una reunión en Lyon, Francia en septiembre por el Banco Mundial, el FMI y el Grupo de los Siete países más industrializados constituye un primer intento formal para eliminar el problema de la deuda en los países más pobres y más endeudados del mundo.

Asimismo, se ha convertido en un tema que abarca el interés de todas las esferas tanto políticas como sociales, ya sea el caso de gobiernos, grupos de países,

iglesias, organizaciones no gubernamentales e instituciones financieras. No obstante, las soluciones propuestas para erradicar el problema de la deuda externa varía de uno a otro, sin embargo, la propuesta general es que se solucione el problema, a través de un mecanismo adecuado e inmediato. Desde hace aproximadamente tres años se ha observado un interés general de la opinión pública por la Iniciativa, así como un extraordinario grado de coordinación entre una gran variedad de partes interesadas en que éste mecanismo funcione.

La Iniciativa está dirigida actualmente a 41 países que están considerados por el Banco Mundial como los más pobres y endeudados, la mayoría de éstos se encuentran en África del sur del Sahara. La Iniciativa tiene como finalidad reducir a un nivel sostenible la deuda de los países pobres que han emprendido reformas en materia de política económica y social, y se utiliza expresamente en los casos en que los mecanismos tradicionales de alivio de deuda no son suficientes para ayudar a estos países a liberarse del proceso de reprogramación de sus deudas. El programa establece que los países elegibles podrán recibir el alivio de deuda en dos etapas. En la primera, el país deudor deberá demostrar la capacidad de utilizar la asistencia otorgada estableciendo en un lapso de tres años un historial macroeconómico satisfactorio, en el marco de una serie de programas de ajuste y reformas avalados por el Banco Mundial (a través de la Asociación Internacional de Fomento) y el FMI.

En la segunda fase, después de llegar al punto de decisión de la iniciativa PPME, el país aplicará una estrategia completa de reducción de la pobreza, y un conjunto de medidas encaminadas a alcanzar el desarrollo económico. Durante esta fase el FMI y el Banco Mundial concederán alivio provisional, siempre y cuando el gobierno del país en cuestión no desvíe sus esfuerzos en la instrumentación del programa respaldado por el FMI y el Banco Mundial. Al final de esta segunda fase, una vez alcanzado el punto de conclusión o "culminación flotantes" dentro del marco reforzado, el FMI y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) otorgarán el resto

del alivio de deuda comprometido, mientras que los acreedores del Club de París iniciarán una operación de reducción del monto de la deuda del país en condiciones muy favorables. De igual forma otros acreedores ya sea multilaterales o bilaterales deberán contribuir al alivio de deuda en condiciones semejantes.

A lo largo del desarrollo de este trabajo y con base en la información anterior, encontramos que dentro de los avances alcanzados en materia de alivio de deuda bajo el marco de la Iniciativa PPME sólo 8 de los 41 países: Bolivia, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guyana, Malí, Mauritania, Mozambique y Uganda, han accedido al programa para reducir la deuda de los países pobres muy endeudados, lo que representa un monto de 10,500 millones de dólares en alivio del servicio de la deuda, mientras que Benin y Senegal, se encuentran en la primera fase de la iniciativa.

Seis países, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Honduras, Nicaragua y Tanzania han completado su examen preliminar y se prevé que podrán recibir alivio de deuda, mientras que los directorios del Banco Mundial y del FMI están analizando las posibles candidaturas de 16 países. Con los resultados anteriores sobre los pocos países que en el lapso 1996-2000 han sido electos para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa, podríamos concluir diciendo que el lento avance sobre la amplia gama de los 41 países PPME se debe en parte a que los periodos entre el punto de decisión y el punto de culminación son muy largos, aunado a que en muchos de los casos los programas de ajuste y reforma estructural que tienen que instrumentar estos países merman el desarrollo de ciertos sectores como el social. Asimismo, en algunos de los casos los programas de ajuste y reforma que requiere el FMI y el Banco Mundial como requisito para que un país pueda ser acreedor a la ayuda en el marco de la iniciativa, llegan a interrumpirse por factores externos y ello implica un atraso aún mayor para acceder a la ayuda.

A pesar de que el Banco Mundial, el FMI y la comunidad internacional finalmente reconocieron que la deuda era un problema muy grave para los países pobres, la Iniciativa PPME para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados no ha logrado solucionar por completo este problema, tal vez debido en parte al proceso de instrumentación, mencionado anteriormente, ya que después de haber realizado un recuento de la misma en el periodo señalado podemos determinar en este trabajo los siguientes factores que impiden que la iniciativa PPME tenga los alcances necesarios para el total cumplimiento de los objetivos para los que fue creada:

- el proceso de elegibilidad; para que un país sea electo para recibir asistencia y reducir su deuda, es un proceso que está sumamente ligado a que se hayan llevado a cabo los programas de reforma estructural, diseñados por el FMI. Consideramos que estos programas significan una carga muy pesada para las personas pobres que viven en esos países, ya que cuando el servicio de la deuda absorbe gran parte de los ingresos y del gasto público, queda comprometida la capacidad de los gobiernos para mantener y ampliar servicios básicos como salud y educación .
- El tiempo del proceso; el tiempo para acceder al programa de cancelación de la deuda es muy largo. En términos generales, durante tres años los países tuvieron que demostrar un buen desempeño en la instrumentación de los programas de reforma y ajuste estructural, antes de recibir la cancelación total de su deuda con el Club de París y además esperar otros tres años, a fin de recibir la cancelación total de su deuda con las instituciones financieras internacionales. Prueba de ello es que a finales de 1997, cuando la iniciativa ya llevaba un año de haberse puesto en marcha sólo Uganda, Bolivia y Costa de Marfil obtuvieron reducción de su deuda, mientras que se determinó que otros accederían a la asistencia hasta después del año 2000.

- Las metas para la relación entre el VNA de la deuda y las exportaciones son muy altas; en la última modificación al marco reforzado de la iniciativa se redujo la meta para la relación entre el VNA de la deuda y las exportaciones de 200-250% a 150%, aún así parecería que la iniciativa PPME sólo aplica para países deudores en los que el sector exportador está más desarrollado en relación a la economía nacional. En este punto, se debería tomar en cuenta que, en numerosas ocasiones la caída en los precios de los productos básicos pueden afectar la base de las exportaciones de muchos países posiblemente elegibles.
- Los programas de ajuste estructural; el requisito de que los países apliquen dos programas de ajuste estructural consecutivamente en un periodo de seis años provoca un retraso en la aplicación de la iniciativa PPME.

A pesar de lo anterior, cabe reconocer que dentro de los avances en la instrumentación de la Iniciativa PPME encontramos que tanto la comunidad internacional como los organismos financieros internacionales han propuesto una serie de modificaciones para reforzar la misma, y lograr una simplificación en el cálculo de la asistencia en el punto de decisión, basados en los datos efectivos, no en proyecciones sobre el punto de culminación. Asimismo, resulta importante reconocer que otra de las propuestas es la aplicación a todos los países de una meta única para la relación Valor Neto Actualizado de la deuda exportaciones, en lugar de decidir sobre cada uno de los países.

Como prueba del interés que han mostrado tanto el Banco Mundial, el FMI y el Grupo de los Siete a lo largo del tiempo de instrumentación que lleva la Iniciativa PPME, para reforzar el marco jurídico de la misma a fin de lograr mayores avances, encontramos que en junio y en septiembre de 1999 durante las reuniones del Banco Mundial, del FMI y los países del Grupo de los Siete se sugirió una ayuda más rápida

y profunda a aquellos países que demostraran un compromiso para instrumentar programas de reforma encaminados a aliviar el problema de la pobreza.

Entre las modificaciones encontramos:

- Una reducción del objetivo de las relaciones Valor Neto Actualizado de la deuda-exportaciones (150%) y deuda-ingreso con umbrales más bajos para esta última (exportaciones-PIB = 30%; ingreso-PIB = 15%).
- Puntos de culminación flotantes cuya cronología o duración estaría vinculada a la aplicación de reformas estructurales fundamentales.
- Prestación anticipada de asistencia a partir tanto del punto de decisión como del de culminación.

Sin embargo, se ha planteado que de llevarse a cabo estas propuestas, aumentarían tanto el costo de la ayuda como el número de países elegibles para participar.

De acuerdo con el Banco Mundial, las consecuencias que tendrán estas modificaciones a la Iniciativa para reducir la deuda global una vez que se hayan aplicado los mecanismos tradicionales de alivio de deuda y la Iniciativa, el valor neto actualizado de la deuda pública de los 33 países que probablemente, reunirán los requisitos –estimada a finales de 1999 en 90, 000 millones de dólares- se reduciría en aproximadamente a la mitad. No obstante, el resultado final de las modificaciones se reflejaría entre el 2000 y 2003.

Asimismo, dentro de las nuevas propuestas para mejorar el funcionamiento de la Iniciativa encontramos en la última parte de nuestro tercer capítulo que una de ellas era la necesidad de que todos los países miembros del FMI aportarán recursos a la Iniciativa, bajo la premisa de que estos países se habían beneficiado a través de préstamos o recursos del FMI y con base en ello debían mostrar solidaridad hacia los

países pobres y endeudados sin tomar en cuenta que en el caso de México las condiciones macroeconómicas y el monto de la aportación no podía ser similar a la aportación que realizaban países como Alemania o España.

A lo largo del desarrollo de este trabajo pudimos concluir también que esa medida nos resulta innecesaria, e injusta ya que los principales acreedores de los 41 países catalogados como pobres muy endeudados son en su mayoría los siete países más industrializados, que por ese solo hecho están en mejor posición económica que países como México, cuya posición es menos favorable. De igual forma, consideramos que la exigencia por parte del FMI para que México aporte a la iniciativa con la premisa de que al haber recibido los beneficios de los programas del FMI podría ser un escape a las presiones que ejercen sobre el FMI y el Banco Mundial los países industrializados.

La premisa de que nuestro gobierno debe solidarizarse con los países PPME, excluye el hecho de que México durante muchos años ha otorgado asistencia, así como ha tratado de resolver el problema de la deuda de algunos países centroamericanos a través de mecanismos de reducción de deuda viables mediante los programas del Banco Centroamericano de Desarrollo o incluso el BID. Asimismo, debe reconocerse que de los 41 países catalogados como pobres y severamente endeudados sólo Nicaragua y Honduras tienen una deuda con México por 63.60 millones de dólares y 58.30 millones de dólares, respectivamente⁴⁰, por lo que consideramos que las condiciones y los montos de la aportación de México a la iniciativa deberían ser evaluados, antes de considerar si podría México otorgar un trato similar al del Club de París.

Cabe señalar que desde el punto de vista financiero, los programas de alivio de deuda que se instrumentan a través de la Iniciativa PPME forman parte de un conjunto

⁴⁰ Los datos fueron proporcionados por la Dirección General de Crédito Público, véase anexo.

de medidas de apoyo en las que se incluyen donaciones y créditos en condiciones muy favorables. En este sentido, la mayoría de los países pobres muy endeudados están recibiendo ya considerables aportaciones netas de acreedores y donantes. De acuerdo con el Banco Mundial, en promedio, estos países reciben a través de la asistencia externa más el doble de lo que pagan por concepto del servicio de la deuda, y en algunos de esos países (Mozambique, Uganda y Tanzania), la proporción es mucho mayor. El promedio de las entradas netas de asistencia externa en los países pobres y endeudados equivale aproximadamente al 10% del PIB. Por lo anterior, consideramos que no es necesario incrementar las aportaciones de los países miembros del FMI, sino buscar otros mecanismos o reforzar aquellos que sean necesarios para reducir el costo y maximizar las oportunidades que pudiera brindar la Iniciativa PPME a todos los países.

Finalmente, nos resta señalar que en sus inicios la Iniciativa recibió un fuerte apoyo y un reconocimiento por parte de la comunidad financiera internacional, pero al ver el poco alcance que ha tenido con relación al objetivo para el que fue creada para eliminar la deuda de los países pobres muy endeudados se ha convertido en objeto de análisis e incluso se ha criticado el desempeño de los organismos financieros en cuanto a la labor realizada a través del marco jurídico de la Iniciativa PPME.

Asimismo, el debate sobre el problema de la deuda representa en la actualidad la oportunidad de revisar a fondo la labor de estos organismos, al grado que se ha sugerido una revisión de las funciones de la Banca de Desarrollo y del Banco Mundial, con el argumento inicial de que los programas de alivio de deuda y combate a la pobreza no han tenido el alcance necesario en el nuevo contexto financiero internacional. Incluso, debe señalarse que Estados Unidos ha argumentado que muchos de los préstamos o asistencia otorgados por estas instituciones sólo han

beneficiado al sector privado de algunas economías y descuidado otorgar esos beneficios a aquellas economías que requieren alcanzar un desarrollo económico sostenido.

Finalmente, proponemos que el alivio de deuda debe ser considerado como un elemento fundamental dentro de una estrategia de financiamiento más amplia para lograr el crecimiento económico en los países pobres muy endeudados, para lo cual deberían incluirse políticas con enfoques sectoriales en salud, educación e infraestructura.

Asimismo, consideramos que debe existir amplio control nacional de los recursos que son destinados a los programas de reducción de la pobreza. Algunos países que otorgan donaciones a los países pobres muy endeudados han reconocido que hasta la condicionalidad más estricta fracasará si no se tiene un control de los recursos.

Por lo anterior, coincidimos con la propuesta de algunas organizaciones, respecto a que los recursos liberados deben servir para crear un fondo para el desarrollo humano, en el cual la sociedad civil deberá tener un papel diferente como eventual ejecutor de proyectos. Dicho fondo podría ser vigilado por un comité de evaluación, encargado de que los recursos sean destinados a proyectos sociales y no como se ha dado en algunos países a armamentos o para resolver conflictos armados.

A grandes rasgos *proponemos* que para un mejor funcionamiento de la Iniciativa PPME:

- El alivio de deuda debe ser concedido como ayuda adicional y no en sustitución de la ayuda misma
- Incorporar evaluaciones sobre la pobreza dentro de la estructura de la Iniciativa PPME
- Reducir el período de entre tres y seis años para acceder a la asistencia

- Tomar en cuenta el nivel de ingreso en la determinación de la metas de reducción de deuda en vez de exportaciones. Toda vez que un país con mayores niveles de ingreso per cápita tiene más capacidad para asumir los costos de ajuste de los programas de estabilización y reformas estructurales
- Tomar en cuenta el impacto de los programas de ajuste y reforma sobre los sectores de bajo ingreso, para garantizar la sostenibilidad política de las reformas
- Crear un fondo con los recursos a fin de canalizarlos a la instrumentación de programas para reducir la pobreza y aumentar el nivel de vida de los países PPME.

Otra de las recomendaciones que hacemos sería que una vez que se compruebe que aún con la asistencia que se proporciona a través de la Iniciativa PPME, el nivel de endeudamiento sigue minando el desarrollo del país en cuestión la única opción viable sería la cancelación de la deuda. Al asumir que el país presenta severos indicadores de pobreza y atraso, cancelar la deuda externa o su servicio será sin duda un acción impostergable, por lo que la liberación de recursos para aliviar el problema de la deuda debe dar prioridad al combate a la pobreza con sus causas estructurales, así como potenciar y ampliar las oportunidades a los pobres para el disfrute de una vida plena y mejor.

Anexo 1

Alivio de deuda comprometida para los países pobres muy endeudados bajo la iniciativa PPME a marzo de 1999

País	Asistencia en el Punto de Conclusión*	Estimación del alivio del servicio de la deuda total nominal (md)	Fecha en que será realizada la asistencia
Alivio de deuda realizada			
Uganda	347	650	Abril-98
Bolivia	448	760	Sept-98
<i>Alivio de deuda comprometida</i>			
Burkina Faso	115	200	Abril-00
Guyana	253	500	II trimestre de 99
Costa de Marfil	345	800	Marzo-01
Mozambique	1,442	2,900	Mediados de 99
Malí	128	250	Diciembre-99
Subtotal	3,078	6,060	
<i>Posibles compromisos de alivio de deuda con base a los documentos preliminares del BM⁴¹</i>			
Guinea-Bissau ⁴²	300	600	—
Etiopía	636	1,300	—
Mauritania	271	350	Primavera del 02
Total	4,285	8,510	

*Asistencia en Términos del Valor Neto Actualizado en Millones de dólares.

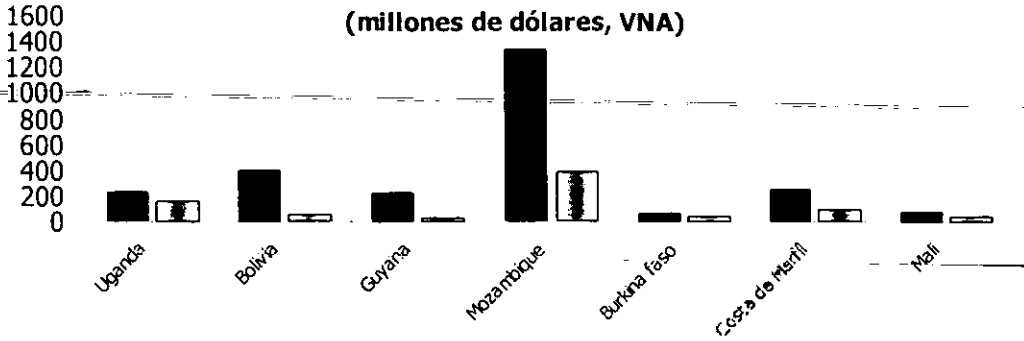
Fuente: Documentos del FMI, diciembre de 1999. *Implementation of the Initiative and Resource Flows

⁴¹ Metas acordadas en su mayoría bajo discusiones preliminares de los directorios del Banco Mundial y del FMI, que podrían cambiar.

⁴² La finalización de la asistencia de alivio de deuda tendría que ser entregada una vez que Etiopía y Guinea-Bissau hayan resuelto sus conflictos armados.

Anexo 2

Préstamos de Asistencia a los Países PPME en 1999 (millones de dólares, VNA)

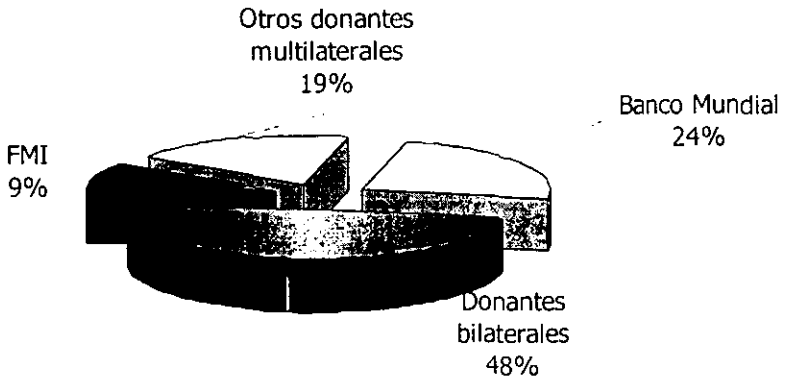


Total: 3.355 md (VNA)

Fuente: Banco Mundial, Reporte Anual 1999

■ Otros □ Banco Mundial

Compromisos de Asistencia Aprobada a los PPME en 1999



Anexo 3

Resumen de las principales propuestas de los Ministros de Finanzas del Grupo de los Siete para reforzar la Iniciativa PPME (junio 1999)

Un marco reforzado para la reducción de la pobreza, incluidos planes de reducción de la pobreza, transparencia en las finanzas públicas y diálogo con segmentos más amplios de la sociedad; se solicitan planes específicos del Banco Mundial y del FMI para las reuniones anuales.

Un alivio de deuda más acelerado a través 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 periodo posterior al punto de culminación.

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

- Una reducción de la meta para la relación entre el VNA de la deuda y las exportaciones en una razón 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% (entre las exportaciones y el PIB) y de 20% a 15% (relación entre los ingresos fiscales y el PIB).
- *Condonación bilateral de deudas por la AOD para los Países pobres muy endeudados para recibir asistencia en el marco de la Iniciativa PPME* (además de las metas anteriores) y otorgamiento de nueva Asistencia Oficial de Desarrollo (AOD), de preferencia 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 PPME, se propone 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.

En materia de financiamiento se propuso:

- 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 FMI.
- Para los bancos multilaterales de desarrollo, enfoques innovadores que maximicen el uso de sus propios recursos completados por contribuciones bilaterales (con una **adecuada distribución de la carga**) a un Fondo Fiduciario para los países pobres muy endeudados ampliado.

Fuente: Documento elaborado por los Directorios del FMI y AIF Modificaciones a la Iniciativa PPME 23/julio/99.

Anexo 4

Indicadores Económicos de algunos Países de África Subsahariana

País	Promedio anual de crecimiento del PIB 1997-98	Población 1998 (Mill. de hab.).	Deuda externa total 1998 (md)
Angola	16.3	12	12,173
Benin	1.9	6	1,647
Burkina Faso	3.8	11	1,399
Burundi	-2.6	7	1,119
Camerún	3.8	14	9,829
Chad	5.5	7	1,091
Rep. Dem. Del Congo	0.7	48	12,929
Costa de Marfil	3.9	14	14,852
Etiopía	-4.2	61	10,352
Ghana	1.9	18	6,884
Kenya	0.3	29	7,010
Madagascar	1.7	15	4,394
Malawi	-1.0	11	2,444
Malí	1.3	11	3,201
Mozambique	9.7	17	8,208
Níger	4.8	10	1,659
Rwanda	7.*	8	1,226
Senegal	3.8	9	3,861
Sierra Leona	-2.9	5	1,243
Tanzania	3.8	32	7,603
Uganda	2.8	21	3,935
Zambia	-4.*	10	6,865
África Subsahariana	-0.4	627	230,132

Fuente: World Development Indicators 2000, World Bank.

Anexo 5

Montos de Financiamiento comprometido a finales de 1999 de los países donantes al Fondo Fiduciario para los Países Pobres Muy Endeudados.

País	Monto en millones de dólares
Canadá	5
Dinamarca	23
España	15
Finlandia	14 md
Grecia	1 md
Irlanda	16 md
Japón	10 md
Luxemburgo	0.5 md
Noruega	37 md
Países Bajos	108 md
Portugal	15 md
Reino Unido	25 md
Suecia	29 md
Suiza	28 md

Fuente: Banco Mundial, Fondo Fiduciario para los Países PPME, informe Anual 1999

Anexo 6

Deuda Reestructurada con Acreedores No Miembros del Club de París, bajo la Iniciativa PPME.

Acreedor	Deudor	Fecha de acuerdo	Monto total (md)
Argentina	Benin	1999	20.5
China	Sao Tome y Puerto Príncipe	Enero-97	11.2
República Checa	Nicaragua	Noviembre-96	132.2
República Checa	Guinea	Oct-97	20
México	Nicaragua	Sept-96	900
Polonia	Bolivia	Jul-97	1.5
Rusia	Nicaragua	Oct-96	3,150
Tanzania	Uganda	Agos-97	122.5
Venezuela	Bolivia	Jun-97	4.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, diversos documentos

Anexo 7

Deuda de los Países de Centroamérica con México al 31

de octubre de 1997

Región	Deuda Total	% de la Deuda Total	Adeudos Vencidos
Centroamérica	(md)		
<i>Belice</i>	90.1	19.8	0
<i>Costa Rica</i>	78.5	17.2	0
<i>Guatemala</i>	56.8	12.5	0
<i>Honduras</i>	79.7	17.5	0
<i>Nicaragua</i>	65.3	14.3	0
Total	371.1	81.5	0

Incluyen capital e intereses moratorios y nominales

Fuente : Dirección General de Crédito Público

Deuda de los Países de Centroamérica con México al 31

de marzo de 2000

Región	Deuda Total	% de la Deuda Total	Adeudos Vencidos
Centroamérica	(md)		
<i>Belice</i>	0.9	0.1	0
<i>Costa Rica</i>	54.6	5.9	0
<i>Guatemala</i>	68.1	8.6	0
<i>Honduras</i>	58.3	7.4	0
<i>Nicaragua</i>	63.6	8.1	0
<i>Panamá</i>	0.4	0.1	0
<i>BCIE*</i>	55.7	7.1	0
Total	301.3	38.3	0

*Corresponde a la deuda por financiamiento de proyectos de largo plazo en los términos del Acuerdo de San José a El Salvador (8.9 md), Guatemala (13 md), Honduras (30.9 md) y Nicaragua (46 md)

Fuente : SHCP, Dirección General de Crédito Público

Bibliografía

World Bank. Poverty and income distribution in high-growth economy, Chile: 1987-1995, WB, Washington World Bank Country Report, N° 16377-CH, 80 pp.

World Bank. Honduras: country economic memorandum/poverty assessment, WB, Washington, World Bank Country Report, 1994, Inform N° 13317-HO, 50 pp.

Cid Capetillo, Ileana y Márquez, María de los Angeles. Lineamientos Generales Para La Elaboración de Proyectos de Investigación y para La Redacción. Núm. 1. CRI Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, N1, 66 pp.

Ciocca Pierluigi. "Crisis Económicas: El siglo XX". Editorial Oikos-Tau. Barcelona, 1990, 48 pp.

CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile 1999, 776 pp.

CEPAL. Políticas de Estabilización y Reformas estructurales en Bolivia, a partir de 1985, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile Serie Reformas Económicas de la CEPAL, 80 pp.

De la Torre Villar, Ernesto y Navarro de Anda, Ramiro, Metodología de la investigación. Editorial Mc. Graw Hill, 1981, 294 pp.

IMF, Annual Report 1996. The Fund in 1995/96. International Monetary Fund Washington, September 1996. 23 pp.

IMF. World Economic Outlook 1998. International Monetary Fund, Washington, October 1998. 130 pp.

IMF. Modifications of the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. International Monetary Fund, Washington, July 1999.

FMI. Informe de Situación del Director Gerente del FMI y del Presidente del Banco Mundial. Fondo Monetario Internacional, Washington, 21 de abril de 1999, 12 pp.

IMF. Financial Statements, Report of the External Audit Committee, International Monetary Fund, Washington, June 18, 1998, 45 pp.

IMF. Financial Organization and Operations of the IMF, International Monetary Fund, Washington. 4pp.

IMF. Selected Decision and Selected Documents of the IMF, International Monetary Fund, Washington, June 30, 1999. 138 pp.

Garza Mercado, Ario. Manual de Técnicas de Investigación, El Colegio de México, México, 1981, 287 pp.

Gilpin, Robert. La Economía política de las Relaciones internacionales. Grupo editorial Latinoamericano, México, 449 pp.

Humphreys, K. Norman. Historical Dictionary of the International Monetary Fund. Second edition, Washington, 1999, 330 pp.

Nikitin, P. Economía Política. Ediciones Quinto Sol, México, Versión española de Domingo Arteaga, 1985, 407 pp.

Rubli, K. Federico y Solis M Benito. México hacia la globalización. Editorial Diana, México, 1era. Edición, 1992, 46pp

Samuelson y J. Schumpeter. Economía. Editorial, Mc. Graw Hill

Schumpeter A., Joseph. Teoría del Desarrollo Económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 254 pp.

Sheahan, John. Modelos de Desarrollo en América Latina, Alianza Editorial Mexicana, Los Noventa, 1990, 505 pp.

Laidi, Zaki. Un Mundo sin Sentido. Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, México,

Hemerografía.

El Economista. *Bolivia califica para otro alivio de deuda externa*. Sección Internacional, 29 de septiembre de 1999, 15 p.

El Economista. *El FMI aún no define condiciones del PPME*. Sección Internacional, 29 de octubre de 1999, 24 p.

Adriana Ormelas. *Analizará el FMI nueva condonación de deuda a países africanos y asiáticos*. El Economista, sección Valores, 23 de abril de 1999.

El Financiero. *Analizaran países pobres perdón de deuda*. 30 de mayo de 1999. p21

Galbis, Vicente. Financial Intermediation and economic growth in less development countries: A theoretical Approach". Journal of development studies, 1997.100 pp.

IMF. IMF Survey, a publication of The International Monetary Fund, *Review of IMF Financial Policies Is Ongoing*. International Monetary Fund, Washington, January 13, 1997, p.1-4.

IMF. IMF Survey, a publication of The International Monetary Fund, *Making the Most of Debt Relief, External Finance*. International Monetary Fund, Washington, January 13, 1997, p.1, 10-11.