



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

"THE UNEQUAL DISTRIBUTION OF WEALTH WORLD"

AUTHORSHIP MARÍA DE LOS ÁNGELES GONZÁLEZ PÉREZ
THEMATIC Global institutions that work to reduce inequalities in the welfare of developing countries
STAGE Higher education compulsory

Abstract

The Initiative for debt reduction for heavily indebted poor countries (HIPC)-aimed at reducing the heavy burden of external debt for some of the poorest countries was established by the World Bank and IMF in 1996 and in 1999 gave way to an expanded and strengthened. The Initiative, with its more general approach with regard to debt relief which covered the first time, multilateral debt, represents a major innovation in financing for development, but one wonders whether it is likely to reach all its objectives

Keywords: Economic development, distribution of poverty and development aid

1. INTRODUCTION

The Committee on the Development Assistance Committee (DAC) it is urgent that everyone with an interest in the HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) to work for rapid and effective implementation and to give high priority to the HIPC process so that as many countries as possible reach their decision points before the end of the year. The Committee welcomes the progress made in formulating strategies to combat poverty, typical of developing countries, and serve as a framework for concessional lending operations of the International Monetary Fund (IMF) and World Bank (WB) and in linking debt relief, under the enhanced HIPC initiative, with specific programs for poverty reduction and growth strategies, so as to ensure that resources freed are directed to basic measures to mitigate poverty. The Committee urges all concerned countries to move as quickly as possible in the preparation, in a participatory process, the strategy papers fight against poverty, integrating priority measures for poverty reduction and structural reforms in macroeconomic strategy focused on growth.

In the past 15 years the IMF has stepped up its efforts to sustainably improve the shooting of payments position, economic stability and living standards of the poorest member countries. With the structural adjustment facility (SAF), founded in 1986 and then with the Enhanced Structural Adjustment Facility



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 Nº 24 – NOVIEMBRE DE 2009

(ESAF) 1987, concessional assistance to poor countries has been transformed into an important component of the IMF's work.

This orientation has led to more attention to the social effects of economic adjustment programs supported by the IMF and the wide range of needs presented by the economic development and poverty reduction, including policy reform foreign trade.

However, the persistence of poverty, and increasing pressure from the public-reveal the need to do more. Although the design of programs for poverty reduction remains the primary responsibility of member countries with the help of World Bank and other development agencies, the IMF has an important role to play, especially in the areas of policy macroeconomic and financial sector. The IMF and World Bank are cooperating closely together and with governments of countries around a new approach that strengthens the links between poverty reduction, economic growth and debt relief. For the IMF, the central element of the strategy is its service concessional financing, ie, the Service for Growth and Poverty Reduction Growth Facility (PRGF). Indeed, the IMF transformed the ESAF into the PRGF to give poverty reduction a key role in the strategy of their own countries, combining IMF concessional lending in support of appropriate macroeconomic policy measures, with the assistance of World Bank and other development agencies, to combat poverty.

The PRGF-supported programs are part of a broader strategy of poverty reduction that the authorities of each country formulated in consultation with civil society and with the support of the international community. Macroeconomic stabilization and external viability-critical targets of IMF loans, are key components of this criterion, as essential to achieve sustainable economic growth that allows the reduction of poverty. The PRGF is combined with a redoubled effort to relieve the debt of heavily indebted poor countries (HIPC). In 2000, there was greater scope for the joint initiative of the World Bank and IMF HIPC assistance to provide more substantial, comprehensive and quick to eligible countries implementing sound economic policies to help them reduce the burden their external debt to sustainable levels, and thus to foster effective poverty reduction.

Despite widespread support for the enhanced HIPC initiative, at the end of the year had one way to go in the financing of the initiative: about 60% of pledges in many industrial countries, developing and transition countries had received or were conducted in accordance with an agreed plan which includes more information on the financing of the PRGF and the HIPC Initiative.

Stressing its support for a close coordination to implement the enhanced HIPC initiative and the development of strategy papers, poverty reduction (PRSPs), IMF and the World Bank announced on 1 May 2000 the creation of a Joint Implementation. The Joint Committee will oversee the implementation of the HIPC and PRSP programs to ensure both orderly execution. The committee, which will be co-chaired by senior officials of the IMF and the World Bank, is responsible for monitoring the implementation progress of both programs and coordinate the preparation of written and oral reports to the Executive Boards of both institutions.



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

2. THE EXTERNAL DEBT RELIEF

The international community recognized in the mid-nineties that the external debt situation of a series of low-income countries, particularly in Africa, had become extremely difficult. Without a comprehensive debt relief, most of these countries would still depend indefinitely from exceptional financing through restructuring of current financing of official bilateral debt, while retaining the concessional finance and implement appropriate economic measures.

The HIPC initiative, launched in 1996, marked the first time that multilateral, Paris Club and other official bilateral and commercial creditors united in a joint effort to reduce to sustainable levels the stock of debt of the countries poor most affected. A key element of the initiative is the continued commitment of the debtor country for the adjustment and structural reforms and social policy. The initiative also seeks to secure additional financing for social sector programs, including health and basic education. The assistance of the HIPC initiative is limited to countries that have been authorized to receive loans under the PRGF and the International Development Association (IDA) of World Bank with a strong background in implementing economic policy.

The purpose of this last requirement is to ensure that debt relief applies to effective use. Currently, of the 80 IMF members qualified for credits under the PRGF, a total of 36 may qualify for eligibility for the enhanced

2.1. Strengthening the HIPC Initiative

Under the original HIPC initiative, countries seeking debt relief had to complete a qualifying period in two stages, which could normally take up to six years to receive the first disbursements for debt relief. In the first stage of three years, countries had to work with the IMF and World Bank to establish solid background in economic and social policy. After a period of three years, reached the "decision point" in which the IMF and World Bank, jointly with the debtor country, discussed the debt burden the country to determine whether it was "unsustainable." For most countries with the potential to qualify for debt relief in the context of the original HIPC Initiative, debt generally considered "unsustainable" if it exceeded 200% to 250% of exports, and if the debt service exceeded 20% to 25% of exports. But in the case of countries with significant export sector could lower the thresholds for debt sustainability. To be eligible for lower thresholds in the original initiative, required that the exporting country to have a ratio to GDP of at least 40% and revenue ratio to GDP of at least 20%. If the country met this requirement, the target debt to exports was set at a level that would allow debt ratio / fiscal revenue of 280% to reach the "completion point", which, in general, the country came three years evening.

The completion point also marked the time when cash is disbursed debt relief promised at the decision point. The interval between the decision point and completion point in the original HIPC initiative has been reduced to less than three years for countries with an established record of implementing strong measures of economic policy.



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

In response to instances of restructuring of the HIPC initiative for debt relief was quicker, broader and deeper, the IMF and World Bank to study the initiative again in early 1999 and held consultations with organizations civil society and public officials. In June of that year, the Group of Eight (G8) summit meeting in Cologne, recommended relaxing the criteria for access to the initiative to provide debt relief faster and deeper to more countries.

In September 1999, the International Monetary and Financial Committee and Development Committee approved, subject to availability of funds, extending the framework of the HIPC Initiative. The enhanced HIPC initiative seeks to provide a debt relief deeper by reducing the threshold number required to access the mechanism:

- On the slopes of the balance of payments, the debt-export threshold is now 150% (previously 200% to 250%).
- On the fiscal side, the threshold debt / fiscal revenue is now 250% (previously 280%), the export ratio to GDP is now 30% (previously 40%) and the tax revenue ratio to GDP now 15% (previously 20%).

Additionally, the amount of debt relief which is set at the decision point is now based on actual data available at that time, rather than calculated estimates for the completion point.

The enhanced HIPC initiative seeks to provide a debt relief more quickly, with the introduction of completion points "floating" not tied to a rigid schedule, but point to a previously defined set of reforms. Furthermore, the enhanced transitional relief is provided between the decision point and completion point, and in many cases, more rapid disbursement of funds as soon as the country reaches the completion point. The main objective is to free up more funds faster to reassign to the reduction of poverty.

The pace at which countries have met the requirements to benefit from debt relief has been slower than expected, especially due to armed conflict, political unrest and delayed reform programs of countries. Officials of the IMF and the Bank are taking measures to achieve rapid deployment, the Joint Implementation Committee seeks order to this process and ensure you receive the highest priority. The strengthening of the HIPC initiative also earmarks an extension of debt relief by expanding the number of eligible countries. While it is expected that about 20 countries have access to this facility by the end of 2000 (see Table 5.1), the pace will depend on individual countries' progress in the implementation of programs supported by the IMF and the Bank, and the formulation of a national strategy for poverty reduction (see Table 5.2 and Box 5.1, which indicates the situation in some countries).

In discussions on the strengthening of the HIPC initiative, the Board emphasized the desirability of maintaining the basic elements that underlie the original initiative, including participation of all creditors, and financial integrity of multilateral institutions and as support for sound economic measures of adjustment and reform. Directors also emphasized the need to obtain financing of the enhanced framework before they can implement it.



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 Nº 24 – NOVIEMBRE DE 2009

3. RELATIONSHIP BETWEEN THE DEBT RELIEF AND POVERTY REDUCTION

At the annual meetings of September 1999, the Interim Committee (thereafter International Monetary and Financial Committee) and the Development Committee sought to strengthen the link between debt relief and poverty reduction, adding that relief HIPC debt in the broader plans of implementing effective strategies to combat poverty. The new approach was the focus of intensive work by officials from the IMF and the World Bank and formal and informal discussions of the Board in September 1999. The Committee supports the adoption of the "Strategy Paper Poverty Reduction (PRSP) as the main tool for structuring and coordinating concessional loans to poor countries under the Growth Facility and the fight against poverty and International Development Association, including the allocation of resources under the enhanced HIPC initiative.

The PRSP puts it's own country, with the participation of stakeholders, including central and local governments, civil society, donors and international organizations. The paper describes the diagnoses and causes of poverty in the country, and outlines an action plan over the medium term to reduce poverty on the basis of explicit measures to combat poverty and faster economic growth and broad. The purpose of the PRSP is to set the context for concessional assistance from the IMF and the Bank expected that bilateral donors and other multilateral financial institutions to link their funding strategy set. Under this procedure, the fundamental macroeconomic goals, including growth and inflation and the basic elements of fiscal, monetary and balance of payments and structural measures to accelerate growth, will have to reflect the priorities identified in the participatory process. In the PRSP participatory process will also need to define and prioritize social and sectoral programs and key structural reforms aimed at poverty reduction and growth, and will have to calculate the budgetary implications, taking into account the need to allocate spending efficiently and accurately. The criterion of "bottom up" to the fixing of costs should be reflected in the design of the macroeconomic context, including the quantity and composition of public spending and fiscal and external deficits.

In this regard, the authorities must take into account the effect on domestic demand, implementation capacity and the need to maintain an adequate level of international reserves. It will be necessary to ensure that the program costs can be financed in a sustainable and non inflationary. The new approach also places greater emphasis on improving governance as a foundation of macroeconomic stability, sustainable growth and poverty reduction. The primary focus is on improving the management of state resources, more transparency, citizen participation and, in general, more open accountability for the management of public finances.

This new approach requires greater cooperation between the World Bank and IMF assistance to low-income member countries. At the same time, there is a clear division of labor between the Bank and the IMF for the endorsement of the PRSP preparation. IMF she shall ensure that social and sectoral programs of the countries for poverty reduction are adjusted and can be financed sustainably in a favorable macroeconomic and budgetary context, to promote growth and low inflation. The World Bank-together with regional development banks and UN agencies, will lead discussions with national authorities, civil society and the very poor segments about how to design measures for poverty reduction, and funding of these measures. In considering the country's PRSP, the boards of the Bank



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

and the IMF considered and endorsed in general terms the overall strategy as an integrated whole, each institution will focus on the measures and programs under their purview.

3.1. Operational issues

At a meeting in December 1999 to discuss operational issues of the PRGF, Directors stressed that the strategy of poverty reduction should be driven by the countries themselves, to be formulated and monitored with broad participation, and adapt to the circumstances of each country, because that way there will be more likely to have broad support and commitment of the population, and enable the effective and sustained implementation of the measures.

The strategy will have to base it on work already underway in eradicating poverty in those countries, and formulated from understanding the nature and determinants of poverty and the links between public actions and results in the reduction of poverty. It is necessary to have well-developed plans for achieving measurable goals and long-term strategy in poverty reduction-including key outcomes and intermediate indicators-to ensure the implementation and effective control measures.

Also, the formulation of a strategy to combat poverty is important to coordinate the work of the World Bank and IMF, and the work of the regional development banks and other multilateral institutions, bilateral donors and private sector organizations. Directors agreed that the resulting strategy should integrate institutional policies, structural and sector in a coherent macroeconomic framework. The Board also expressed strong agreement in the sense that the PRSP formulation process can not fit into a rigid, but must reflect the particular circumstances of each country. The PRSP should emphasize the consistency of macroeconomic policies and measures to reduce poverty, and allows proper use of the additional resources made available by debt relief. The process of PRSP formulation and monitoring must be active and Directors recognized that vary according to country circumstances and that governments face difficulties in performing this task. Directors urged governments to ensure adequate representation of the views of the poor, recognizing that this is a daunting task in terms of resources, both human and financial.

The international community must support the role of governments in the realization of participatory processes. Directors stressed the usefulness of informal briefings on each country in the course of the PRSP, as this would help managers to form an opinion on the strategy in place, and would be very useful in cases in which the process driven by the member country seems to generate policy options that might not have the support of officials or boards of the Bank and IMF. In these sessions, it could also inform management of the nature of the participatory process. Directors generally agreed that the national authorities concerned to publish the PRSP before consideration by the Board in order to stimulate the participatory process.

3.2 How to avoid delays in implementation: the PRSP

It is likely that the formulation of a PRSP with broad participation take time-perhaps one to two years depending on the circumstances of each country. Therefore, CEOs foresee an inevitable conflict between on the one hand, wish to produce a PRSP with the participation of a broad spectrum of



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

interested parties and, secondly, the need to avoid delays. The latter is part of the quest to make the greatest possible number of countries reached decision point under the HIPC initiative, within a time frame appropriate to the needs of debt relief for countries, or the provision assistance by the IMF PRGF channel or the International Development Association. To solve this problem, the boards of the Bank and IMF have agreed that, during a transition period, countries can draw up PRSPs to include many of the basic elements of a full PRSP, but would focus especially on the situation currently living in the country and the measures envisaged to complete a full PRSP. As in the case of a full PRSP, there is no single formula for preparing the draft document.

At a minimum, the document shall include a statement announcing the government's commitment to reduce poverty, the description of the main elements of its strategy, consistent with the diagnosis available, and a macroeconomic framework and a plan policy measures with a horizon of three years, both aimed at reducing poverty and in which they note that the commitments and targets for last year are provisional and subject to revision, as needed, in the PRSP. PRSPs should also include a timeline and a description of the participatory process that the government will take to prepare the PRSP. Although PRSPs do not require a broad participatory process, it is expected that in many cases there is at least some degree of participation. The experience with PRSPs in Bolivia, Mozambique and Tanzania, discussed by the Boards of the IMF and World Bank in 2000, indicates that countries are addressing key program elements have been proposed.

- Regarding the diagnosis of poverty, although the quality of the data has changed, all affected countries have been able to provide estimates of poverty that give a concrete idea of the volume of issues facing the country, both in absolute terms terms of achieving international development targets in 2015 (see box 5.2). In Bolivia, for example, it is estimated that 70% of households live below the national poverty line. In Tanzania, the proportion is around 50%, while in Mozambique is about 68%.
- Countries have also provided long-term quantitative targets for 2010 in relation to poverty reduction. In Bolivia, for example, the goal is to reduce poverty from 55% to 45% of urban population and 80% to 68% of the rural population. In Mozambique, the aim is to reduce poverty to around 60% in 2004 and nearly 50% in 2009.
- All countries have identified areas where key structural reforms focused on reducing poverty, of course, is a high degree of coincidence in which generally include measures to promote sustainable economic growth and improvements in the social sectors (education and health), including the reform measures that impact on institutions, infrastructure and agriculture. Several countries have also identified improvements in the business environment, especially for SMEs.
- Regarding the macroeconomic aspects, the countries of this group point to an accelerated growth of GDP based on the implementation of strong macroeconomic policies over the forecast period of three years.
- Finally, in all the documentation prepared by the countries provide information on how to incorporate the program the participatory process, building on existing schemes and in several cases, proposing the expansion process through a clear timetable and a clear description (Bolivia and Tanzania).



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

In most PRSPs provides a consultation process. Bolivia used since 1997, the existence of a national dialogue that served to develop, and in September 1998, a document on 'Proposals Against Poverty ". Ghana and Honduras, among others, are examples of preparation of draft interim PRSP in close consultation with civil society and the donor community. Nicaragua plans to undertake similar consultations with civil society as part of the preparation of the PRSP.

While reaffirming that, in principle, countries seeking debt relief under the enhanced HIPC initiative should have prepared a PRSP to reach the decision point, Directors observed that could delay the country assistance authorized to receive.

REFERENCES

Anthony, R. (1999): The Enhanced HIPC Initiative. *Fondo Monetario Internacional*, volumen 1 (50-145)

Anthony R. (2001): Debt Relief for Poverty Reduction. *Banco Mundial*, volumen 1 (267-290)

VV AA. Informe Anual 2002, (2002): *Fondo Monetario Internacional*.

VERSIÓN EN CASTELLANO

AUTORÍA María de los Ángeles González Pérez
TEMÁTICA Instituciones mundiales que trabajan por la reducción de las desigualdades en el bienestar de los países en desarrollo
ETAPA ESO



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 Nº 24 – NOVIEMBRE DE 2009

Resumen

La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) —destinada a aliviar la pesada carga que representa la deuda externa para algunos de los países más pobres— fue establecida por el Banco Mundial y el FMI en 1996, y en 1999 dejó paso a una versión ampliada y reforzada. La Iniciativa, dotada de un enfoque más general con respecto al alivio de la deuda que abarcó, por primera vez, a la deuda multilateral, representa una innovación muy importante en materia de financiamiento para el desarrollo, pero cabe preguntarse si es probable que alcance todos sus objetivos

Palabras clave

Desarrollo económico, distribución de la pobreza y ayuda al desarrollo

1. INTRODUCCIÓN

El Comité para la Ayuda al Desarrollo (CAD) considera urgente que todos los que tengan un interés en la iniciativa para los PPME (Países Pobres Muy Endeudados) trabajen para su rápida y eficaz aplicación y que se dé una alta prioridad al proceso de los PPME para que el mayor número posible de países alcance el punto de decisión antes del final del año. El Comité celebra los avances logrados en la formulación de estrategias de lucha contra la pobreza, propias de los países en desarrollo, y que sirven de marco a las operaciones de financiamiento concesionario del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), así como en la vinculación del alivio de la deuda, en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME, a programas concretos de reducción de la pobreza y estrategias de crecimiento, de modo de asegurar que los recursos liberados se dirijan a medidas fundamentales para aminorar la pobreza. El Comité insta a todos los países interesados a avanzar con la mayor rapidez posible en la preparación, en un proceso de carácter participativo, de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, que integrarán las medidas prioritarias para reducir la pobreza y las reformas estructurales en una estrategia macroeconómica orientada hacia el crecimiento.

En los últimos 15 años, el FMI ha redoblado su empeño por mejorar en forma sostenible la posición de balanza de pagos, la estabilidad económica y los niveles de vida de los países miembros más pobres. Con el servicio de ajuste estructural (SAE) creado en 1986 y, luego, con el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) de 1987, la asistencia concesionaria a los países pobres se ha ido transformando en un componente importante de la labor del FMI.

Esta orientación ha dado lugar a que se preste más atención a los efectos sociales de los programas de ajuste económico respaldados por el FMI y a la amplia gama de necesidades planteadas por el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, incluida la reforma de la política de comercio exterior.

Sin embargo, la persistencia de la pobreza —y la creciente presión de la ciudadanía— revelan la necesidad de hacer más. Si bien el diseño de los programas de lucha contra la pobreza sigue siendo responsabilidad primordial de los países miembros con la ayuda del Banco Mundial y de otros



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 Nº 24 – NOVIEMBRE DE 2009

organismos para el desarrollo, el FMI tiene una función importante que desempeñar, especialmente en las esferas de la política macroeconómica y del sector financiero. El FMI y el Banco están cooperando estrechamente entre sí y con los gobiernos de los países en torno a un nuevo enfoque que fortalezca los vínculos entre la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el alivio de la deuda.

Para el FMI, el elemento central de la estrategia es su servicio de financiamiento en condiciones concesionarias, o sea, el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP). En efecto, el FMI transformó el SRAE en el SCLP para dar a la reducción de la pobreza un lugar clave en la estrategia propia de los países, combinando los préstamos concesionarios del FMI en respaldo de las medidas de política macroeconómica adecuadas, con la asistencia del Banco Mundial y de otros organismos para el desarrollo, para la lucha contra la pobreza. Los programas financiados por el SCLP se enmarcan en una estrategia amplia de reducción de la pobreza que las autoridades de cada país formulan en consulta con la sociedad civil y con el respaldo de la comunidad internacional. La estabilización macroeconómica y la viabilidad externa —objetivos fundamentales de los préstamos del FMI— son componentes clave de este criterio, pues resultan esenciales para alcanzar un crecimiento económico sostenible que permita la reducción de la pobreza.

El SCLP se combina con un redoblado empeño por aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). En el ejercicio 2000, se dio mayor alcance a la iniciativa conjunta del Banco Mundial y el FMI en favor de los PPME para otorgar una asistencia más sustancial, amplia y rápida a los países elegibles que aplican políticas económicas sólidas, para ayudarlos a reducir la carga de su deuda externa a niveles sostenibles, y fomentar así una reducción efectiva de la pobreza.

Pese al amplio apoyo prestado a la iniciativa reforzada para los PPME, a fines del ejercicio quedaba un trecho por recorrer en el financiamiento de la iniciativa: cerca del 60% de las promesas de contribuciones de muchos países industriales, en desarrollo y en transición se habían recibido o se estaban tramitando de acuerdo con un plan convenido donde se incluye más información sobre el financiamiento del SCLP y la iniciativa para los PPME.

Subrayando su apoyo a una estrecha coordinación para implementar la iniciativa reforzada para los PPME y la elaboración de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el FMI y el Banco Mundial anunciaron el 1 de mayo de 2000 la creación de un Comité Conjunto de Ejecución. El Comité Conjunto supervisará la implementación de la iniciativa para los PPME y los programas DELP para asegurar en ambos casos una ejecución ordenada. El Comité, que estará co-presidido por altos funcionarios del FMI y el Banco Mundial, se ocupará de seguir el progreso en la ejecución de ambos programas y coordinará la preparación de informes escritos y verbales a los directorios ejecutivos de ambas instituciones.

2. EL ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA

La comunidad internacional reconoció a mediados de los noventa que la situación de deuda externa de una serie de países de ingreso bajo, sobre todo en África, se había tornado extremadamente difícil. Sin un amplio alivio de la deuda, la mayoría de estos países seguirían dependiendo indefinidamente del financiamiento excepcional a través de reestructuraciones de la corriente de financiamiento de la deuda



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

bilateral oficial, aunque se mantuviera el financiamiento concesionario y se aplicaran las medidas económicas adecuadas.

La iniciativa para los PPME, lanzada en 1996, marcó la primera oportunidad en que los acreedores multilaterales, el Club de París y otros acreedores bilaterales oficiales y comerciales se unieron en un empeño conjunto por reducir a niveles sostenibles la masa de la deuda de los países pobres más afectados. Un elemento fundamental de la iniciativa es el empeño permanente del país deudor en favor del ajuste y las reformas estructurales y de política social. La iniciativa también procura asegurar el financiamiento adicional para los programas del sector social, incluida la salud y la enseñanza básicas.

La asistencia de la iniciativa para los PPME se limita a los países que hayan sido habilitados para recibir préstamos en el marco del SCLP y de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, con sólidos antecedentes en la ejecución de la política económica.

El propósito de este último requisito es garantizar que el alivio de la deuda se aplica a un uso eficaz. Actualmente, de los 80 países miembros del FMI calificados para recibir créditos en el marco del SCLP, hasta un total de 36 podrían reunir los requisitos establecidos para beneficiarse de la iniciativa reforzada

2.1. Refuerzo de la iniciativa para los PPME

De acuerdo con la iniciativa original para los PPME, los países que deseaban alivio de la deuda tenían que completar un período de calificación en dos etapas, que normalmente podía prolongarse hasta seis años, para recibir el primer desembolso destinado al alivio de la deuda. En la primera etapa de tres años, los países tenían que colaborar con el FMI y el Banco Mundial para establecer antecedentes de solidez en materia de políticas económica y social. Al cabo del período de tres años, se llegaba al “punto de decisión”, en que el

FMI y el Banco Mundial, conjuntamente con el país deudor, examinaban la carga de la deuda del país para determinar si era “insostenible”. En el caso de la mayoría de los países con posibilidades de reunir los requisitos para el alivio de la deuda en el contexto de la iniciativa para los PPME original, la deuda se consideraba por lo general “insostenible” si superaba el 200% a 250% de la exportación, y si el servicio de la deuda superaba el 20% a 25% de la exportación.

Pero en el caso de los países con un importante sector exportador, se podían bajar los umbrales de sostenibilidad de la deuda. Para poder acogerse a umbrales más bajos en la iniciativa original, se exigía que el país tuviese un coeficiente exportación/PIB de por lo menos el 40% y un coeficiente ingresos fiscales/ PIB de al menos el 20%. Si el país cumplía este requisito, la meta deuda/exportación se fijaba a un nivel que permitiera un coeficiente de deuda/ingresos fiscales del 280% al llegar al “punto de culminación”, al que, en general, el país llegaba tres años más tarde.

El punto de culminación marcaba también el momento en que se desembolsaba efectivamente el alivio de la deuda prometido en el punto de decisión. El intervalo entre el punto de decisión y el punto de culminación, en la iniciativa original para los PPME, se ha reducido a menos de tres años para los países con un historial establecido de ejecución de medidas firmes de política económica.

En respuesta a las instancias de reestructuración de la iniciativa para los PPME para que el alivio de la deuda fuera más rápido, amplio y profundo, el FMI y el Banco Mundial volvieron a estudiar la iniciativa a



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

comienzos de 1999, y mantuvieron consultas con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos. En junio de ese año, el Grupo de los Ocho (G-8), reunido en la Cumbre de Colonia, recomendó flexibilizar los criterios de acceso a la iniciativa para brindar un alivio de la deuda más rápido y profundo a un número mayor de países.

En septiembre de 1999, el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité para el Desarrollo aprobaron —sujeto a la disponibilidad de fondos— la ampliación del marco de la iniciativa para los PPME. La iniciativa reforzada para los PPME procura brindar un *alivio de la deuda más profundo* mediante la reducción de varios de los umbrales exigidos para acceder al mecanismo:

- En la vertiente de la balanza de pagos, el umbral deuda-exportación es ahora del 150% (antes era del 200% al 250%).
- En la vertiente fiscal, el umbral deuda/ingresos fiscales es ahora del 250% (antes era del 280%), el coeficiente exportación/PIB es ahora del 30% (antes era del 40%) y el coeficiente ingresos fiscales/PIB es ahora del 15% (antes era del 20%).

Además, el monto del alivio de la deuda que se fija en el punto de decisión se basa ahora en los datos reales disponibles en ese momento, y no en las previsiones calculadas para el punto de culminación.

La iniciativa reforzada para los PPME procura brindar un *alivio de la deuda más rápido*, con la introducción de puntos de culminación “flotantes” no vinculados a un calendario rígido, sino que apuntan a un conjunto de reformas previamente definidas. Además, en la iniciativa reforzada se proporciona alivio transitorio entre el punto de decisión y el punto de culminación y, en muchos casos, un desembolso más rápido de los fondos tan pronto como el país llega al punto de culminación. El objetivo principal es liberar más fondos con más rapidez para reasignarlos a la reducción de la pobreza.

El ritmo al que los países han cumplido los requisitos para beneficiarse del alivio de la deuda ha sido más lento que el esperado, especialmente debido a los conflictos armados, el malestar político y el retraso en los programas de reforma de los países. Los funcionarios del FMI y del Banco están tomando medidas para lograr una implementación rápida; el Comité Conjunto de Implementación procura ordenar este proceso y asegurar que recibe la máxima prioridad.

El refuerzo de la iniciativa para los PPME determina también una *ampliación del alivio de la deuda* al expandir el número de países habilitados. En tanto se espera que unos 20 países accedan a este mecanismo para fines del 2000 (véase el cuadro 5.1), el ritmo dependerá del avance que logre cada país en la ejecución de los programas respaldados por el FMI y el Banco, y en la formulación de una estrategia nacional para la reducción de la pobreza (véanse el cuadro 5.2 y el recuadro 5.1, donde se indica la situación de algunos países).

En las deliberaciones sobre el refuerzo de la iniciativa para los PPME, el Directorio Ejecutivo subrayó la conveniencia de mantener los elementos básicos en que se fundaba la iniciativa original —incluida la participación de todos los acreedores— y la integridad financiera de las instituciones multilaterales, así como el apoyo a medidas económicas firmes de ajuste y reforma. Los directores ejecutivos también insistieron en que había que obtener el financiamiento del marco reforzado antes de poder implementarlo.



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

3. RELACIÓN ENTRE EL ALIVIO DE LA DEUDA Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En las reuniones anuales de septiembre de 1999, el Comité Provisional (a partir de entonces Comité Monetario y Financiero Internacional) y el Comité para el Desarrollo procuraron fortalecer el vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza, incorporando ese alivio de la deuda de los PPME en los planes más amplios de implementación de estrategias eficaces de lucha contra la pobreza. El nuevo enfoque fue el tema central de intensos trabajos por parte de los funcionarios del FMI y el Banco Mundial y de deliberaciones oficiales y oficiosas del Directorio Ejecutivo en septiembre de 1999.

Los comités respaldaron la adopción del llamado “documento de estrategia de lucha contra la pobreza” (DELP) como herramienta principal para estructurar y coordinar los préstamos concesionarios a los países pobres en el marco del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza y la Asociación Internacional de Fomento, incluida la asignación de recursos en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME.

El DELP lo formula el propio país, con la participación de los sectores interesados, incluidos los gobiernos central y locales, la sociedad civil, los donantes y las organizaciones internacionales. En el documento se diagnostican y describen las causas de la pobreza del país, y se esboza un plan de acción a mediano plazo para reducir la pobreza sobre la base de medidas explícitas de lucha contra la pobreza y de un crecimiento económico más acelerado y amplio. El propósito del DELP es establecer el contexto de la asistencia concesionaria del FMI y el Banco, esperándose que los donantes bilaterales y otras instituciones financieras multilaterales vinculen su financiamiento a la estrategia establecida.

Conforme a este procedimiento, las medidas macroeconómicas fundamentales —comprendidas las metas de crecimiento e inflación y los elementos básicos de las políticas fiscal, monetaria y de balanza de pagos, así como las medidas estructurales para acelerar el crecimiento— tendrán que reflejar las prioridades identificadas en el proceso participativo. En ese proceso participativo del DELP también tendrán que definirse y priorizarse los programas sociales y sectoriales y las reformas estructurales fundamentales encaminadas a la reducción de la pobreza y el crecimiento, y habrá que calcular las repercusiones presupuestarias, teniendo en cuenta la necesidad de asignar el gasto con eficiencia y precisión. El criterio de “abajo hacia arriba” para la fijación de los costos deberá reflejarse en el diseño del contexto macroeconómico, incluido el volumen y la composición del gasto público, y los déficit fiscal y externo.

En ese sentido, las autoridades deberán tener en cuenta el efecto sobre la demanda interna, la capacidad de ejecución y la necesidad de mantener un nivel de reservas internacionales adecuado. Será menester asegurarse de que el programa de gastos puede financiarse en forma sostenible y no inflacionaria.

El nuevo enfoque también pone mayor acento en el mejoramiento de la gestión de gobierno como cimiento de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza. La mayor atención se centra en la mejora de la gestión de los recursos del Estado, más transparencia,



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 Nº 24 – NOVIEMBRE DE 2009

participación ciudadana y, en general, la rendición de cuentas más abierta para la gestión de las finanzas públicas.

Este nuevo enfoque requiere mayor cooperación entre el Banco Mundial y el FMI en su asistencia a los países miembros de bajo ingreso. Al mismo tiempo, existe una clara división de tareas entre el Banco y el FMI para el respaldo prestado a la preparación de los DELP. Competerá al FMI asegurarse de que los programas sociales y sectoriales de los países para reducción de la pobreza se ajustan y podrán financiarse sosteniblemente en un contexto macroeconómico y presupuestario favorable, de fomento del crecimiento y de baja inflación. El Banco Mundial —junto con los bancos regionales de desarrollo y los organismos de la ONU— encabezará las conversaciones con las autoridades nacionales, la sociedad civil y los propios segmentos pobres en torno a cómo diseñar las medidas de reducción de la pobreza, y el financiamiento de dichas medidas. En el examen del DELP del país, los directorios del Banco y el FMI considerarán y respaldarán en términos generales la estrategia global como un todo integrado; cada institución se centrará en las medidas y programas que les competen.

3.1. Las cuestiones operativas

En una reunión celebrada en diciembre de 1999 para debatir las cuestiones operativas del SCLP, los directores ejecutivos subrayaron que la estrategia de reducción de la pobreza debe ser impulsada por los propios países, estar formulada y supervisada con amplia participación, y adaptarse a las circunstancias de cada país, pues de esa manera habrá más probabilidades de contar con el amplio apoyo y adhesión de la población, y será posible la implementación eficaz y sostenida de las medidas.

La estrategia habrá que basarla en la labor ya emprendida para erradicar la pobreza en esos países, y formularla a partir de la comprensión del carácter y los factores determinantes de la pobreza, así como de los vínculos entre medidas públicas y resultados en materia de reducción de la pobreza. Es necesario contar con planes bien elaborados para la consecución de las metas cuantificables a mediano y largo plazo en materia de reducción de la pobreza —incluidos los resultados e indicadores intermedios fundamentales— para garantizar la ejecución y el control efectivos de las medidas. Asimismo, la formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza es importante para coordinar la labor del Banco Mundial y del FMI, así como la labor de los bancos regionales de desarrollo y otras instituciones multilaterales, los donantes bilaterales y las organizaciones del sector privado. Los directores ejecutivos acordaron que la estrategia resultante debe integrar las políticas institucional, estructural y sectorial en un contexto macroeconómico coherente.

El Directorio Ejecutivo expresó también su firme acuerdo en el sentido de que el proceso de formulación del DELP no puede enmarcarse en un esquema rígido, sino que tiene que reflejar las circunstancias particulares de cada país. Los DELP deberán hacer hincapié en la coherencia de la política macroeconómica y las medidas destinadas a reducir la pobreza, además de permitir el uso debido de los recursos adicionales que se faciliten mediante el alivio de la deuda. El proceso de formulación y seguimiento del DELP deberá ser participativo, y los directores ejecutivos reconocieron que variaría según las circunstancias del país y que los gobiernos enfrentarán dificultades para realizar esta tarea. Los directores exhortaron a los gobiernos a que aseguraran la representación adecuada de los puntos de vista de los pobres, reconociendo que se trata de una tarea ingente en términos de recursos, tanto humanos como financieros.



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

La comunidad internacional tiene que respaldar la labor de los gobiernos en la concreción de procesos participativos. Los directores ejecutivos recalcaron la utilidad de mantener sesiones informativas oficiosas sobre cada país en el curso de la formulación del DELP, pues ello ayudaría a los directores a formarse una opinión sobre la estrategia en marcha, y sería muy útil en los casos en que el proceso impulsado por el país miembro parezca generar opciones de política que pudieran no contar con el apoyo de los funcionarios o los directorios del Banco y el FMI. En esas sesiones, también se podría informar a los directores de la naturaleza del proceso participativo. Los directores convinieron en general en que las autoridades del país en cuestión publiquen el DELP antes de su consideración en el Directorio Ejecutivo al objeto de estimular el proceso participativo.

3.2 Cómo evitar demoras en la implementación: El DELP provisional

Es muy probable que la formulación de un DELP que cuente con amplia participación lleve tiempo —tal vez de uno a dos años— según las circunstancias de cada país. Por lo tanto, los directores ejecutivos prevén un conflicto inevitable entre, por una parte, querer elaborar un DELP con la participación de un amplio espectro de las partes interesadas y, por otra, la necesidad de evitar demoras. Esto último se enmarca en el intento de que el mayor número posible de países alcance el punto de decisión, al amparo de la iniciativa para los PPME, dentro de un plazo adecuado a las necesidades de alivio de la deuda de los países, o de prestación de asistencia por el cauce del SCLP del FMI o de la Asociación Internacional de Fomento. Para solucionar este problema, los directorios ejecutivos del Banco y del FMI han acordado que, durante un período de transición, los países podrán elaborar DELP provisionales que incluirían muchos de los elementos básicos de un DELP completo, pero que se centrarían sobre todo en la situación que vive en ese momento el país y en las medidas que prevé adoptar para completar un DELP definitivo. Como en el caso de un DELP definitivo, no existe una fórmula única para preparar el documento provisional. Como mínimo, el documento deberá incluir una declaración del gobierno anunciando el compromiso de reducir la pobreza, la descripción de los elementos principales de su estrategia, en congruencia con el diagnóstico disponible, y un marco macroeconómico y un plan de medidas de política con un horizonte de tres años, ambos orientados a la reducción de la pobreza y en los que se señale que los compromisos y las metas del último año son provisionales y sujetos a revisión —según haga falta— en el DELP definitivo. Los DELP provisionales también deberán incluir un cuadro cronológico y una descripción del proceso participativo que el gobierno se propone adoptar para preparar el DELP definitivo. Aunque los DELP provisionales no requieren un proceso participativo amplio, se espera que en muchos casos exista al menos cierto grado de participación. La experiencia con los DELP provisionales de Bolivia, Mozambique y Tanzania, examinados por los directorios del FMI y el Banco Mundial en el ejercicio 2000, indica que los países están abordando los elementos programáticos fundamentales que se han propuesto.

- En cuanto al diagnóstico de la pobreza, si bien la calidad de los datos ha variado, todos los países afectados han podido aportar estimaciones de la pobreza que dan una idea concreta del volumen de problemas que enfrenta el país, tanto en términos absolutos como en términos de alcanzar las metas de desarrollo internacional en 2015 (véase el recuadro 5.2). En Bolivia, por ejemplo, se estima que el 70% de los hogares vive por debajo del umbral de pobreza nacional. En Tanzania, esta proporción se acerca al 50%, mientras que en Mozambique es de alrededor del 68%.



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

- Los países también han aportado metas cuantitativas a largo plazo para 2010 en relación con la reducción de la pobreza. En Bolivia, por ejemplo, la meta es reducir la pobreza del 55% al 45% de la población urbana, y del 80% al 68% de la población rural. En Mozambique, el objetivo es reducir la pobreza a cerca del 60% en 2004 y a cerca del 50% en 2009.
- Todos los países han identificado áreas estructurales clave donde introducir reformas focalizadas en la reducción de la pobreza; naturalmente, se observa un alto grado de coincidencia en el que, en general, destacan las medidas de fomento del crecimiento económico sostenible y las mejoras en los sectores sociales (educación y salud), incluidas las medidas de reforma que repercuten en las instituciones, la infraestructura y la agricultura. Varios países han identificado también mejoras en el entorno empresarial, en especial para las empresas pequeñas y medianas.
- En cuanto a los aspectos macroeconómicos, los países de este grupo apuntan a un crecimiento acelerado del PIB basado en la aplicación de medidas macroeconómicas firmes a lo largo del lapso proyectado de tres años.
- Por último, en toda la documentación elaborada por los países se ofrece información sobre cómo incorporar al programa el proceso participativo, aprovechando los esquemas existentes y, en varios casos, proponiendo la expansión del proceso mediante un calendario definido y una descripción clara (Bolivia y Tanzania).

En la mayoría de los DELP provisionales se prevé un proceso de consulta. Bolivia aprovecha desde 1997 la existencia de un Diálogo Nacional que sirvió para elaborar, ya en septiembre de 1998, un documento sobre "Propuestas contra la pobreza". Ghana y Honduras, entre otros, son ejemplo de preparación de proyectos de DELP provisional en estrecha consulta con la sociedad civil y la comunidad de donantes. Nicaragua se propone emprender consultas similares con la sociedad civil como parte de la preparación del DELP provisional.

Aunque reafirmaron que, en principio, los países que procuran alivio de la deuda en el marco de la iniciativa reforzada para los PPME deben haber elaborado un DELP al llegar al punto de decisión, los directores ejecutivos observaron que pudiera retrasarse indebidamente la asistencia a los países habilitados para recibir

BIBLIOGRAFÍA

Anthony, R. (1999): The Enhanced HIPC Initiative. *Fondo Monetario Internacional*, volumen 1 (50-145)

Anthony R. (2001): Debt Relief for Poverty Reduction. *Banco Mundial*, volumen 1 (267-290)

VV AA. Informe Anual 2002, (2002): *Fondo Monetario Internacional*.



ISSN 1988-6047 DEP. LEGAL: GR 2922/2007 N° 24 – NOVIEMBRE DE 2009

Autoría

- Nombre y Apellidos: María de los Ángeles González Pérez
- Centro, localidad, provincia: Granada, Granada
- E-mail: jmgalcon@ugr.es

Authoring

Name: Maria de los Angeles González Pérez
Center, town: province: Granada, Granada
E-mail: jmgalcon@ugr.es