

Précis



DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL INVIERNO DE 2003 NÚMERO 230

La Iniciativa para los PPME: Situación y perspectivas

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. En un examen reciente realizado por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) se evalúa la situación y las perspectivas de la Iniciativa, a los efectos de contribuir a su continua aplicación y, si es necesario, reforzarla.

Antecedentes

A mediados del decenio de 1990, la preocupación pública en relación con una excesiva carga de la deuda (véase el cuadro), aunada a la continua disminución de los recursos para asistencia y a la percepción del fracaso del proceso de desarrollo en muchos de los países menos adelantados dieron ímpetu al alivio de la deuda. Esas preocupaciones, vivamente exteriorizadas por organizaciones no gubernamentales (ONG), llegaron a ser compartidas por muchas autoridades de espíritu pragmático responsables de la formulación de las políticas tanto de los gobiernos de los países donantes como de las instituciones financieras internacionales. En el Banco Mundial se reconocía cada vez más abiertamente que la

creciente carga de la deuda que soportaban algunos de los países prestatarios más pobres reflejaba problemas de insolvencia, más que problemas de iliquidez, lo que hacía necesaria una respuesta diferente de la intentada en el pasado. Se creó un grupo de trabajo encargado de elaborar nuevos mecanismos tendientes a hacer frente en forma integral al problema del endeudamiento insostenible. La versión preliminar del documento de trabajo elaborado por el grupo, que llegó a conocimiento de la prensa en 1995, resultó un elemento

Deuda externa como porcentaje del PIB (promedio del período)

Categoría de países	1980-84	1985-89	1990-94	1995-2000
PPME	38	70	120	103
Otros países de la Asociación Internacional de Fomento (AIF)	21	33	38	33
Otros países de ingreso mediano bajo	22	30	27	26

Fuente: *Global Development Finance* (Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo) y *World Development Indicators* (Indicadores del desarrollo mundial).



catalizador inesperado. La comunidad del desarrollo no tardó en hacer suyas las ideas expuestas en el borrador del documento, y en 1996 se puso en marcha la Iniciativa para los PPME, que recogía las enseñanzas emanadas de la experiencia, vinculando la eficacia de la ayuda con el marco de políticas y la coordinación de la ayuda; la condicionalidad con la identificación de los países con sus programas, y las repercusiones sociales de la política macroeconómica con el orden de prelación de los objetivos del gasto público.

Ampliación del mandato de la Iniciativa

El objetivo del marco original consistía en reducir la deuda externa de los países que reunieran las condiciones, como parte de una estrategia orientada a lograr la sostenibilidad de la deuda y eliminar así el sobreendeudamiento, por tratarse de un obstáculo al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. No obstante, con posterioridad a 1996 siguieron acumulándose presiones en procura de un alivio de la deuda que fuera “más amplio, más rápido y más profundo”. Como respuesta, se diseñó la Iniciativa reforzada para los PPME, que fue aprobada en 1999. La fuerte influencia de las ONG llevó al establecimiento, en la Iniciativa reforzada, de un vínculo directo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza; éste consistía en destinar los ahorros previstos en concepto de alivio de la deuda a financiar gastos en los sectores sociales. Los deudores poco influyeron en el diseño de la Iniciativa, pero cumplen un papel fundamental en su aplicación. El resultado de este dinámico proceso político fue que se aumentó el énfasis puesto originalmente en eliminar el sobreendeudamiento, que es el problema clave que se procuraba enfrentar a través de la creación de la Iniciativa. La Iniciativa reforzada llegó así a dotarse de un conjunto más ambicioso de objetivos: 1) ofrecer una salida permanente del proceso de reprogramación de deudas, 2) promover el crecimiento y 3) liberar recursos que permitan financiar un mayor gasto social. La necesidad de crear el espacio fiscal necesario para incrementar el gasto social constituyó un requisito previo clave para un respaldo de amplia base de la comunidad de donantes, y ha influido poderosamente en el diseño y la aplicación de la Iniciativa.

Es probable que la Iniciativa alcance su meta original

La Iniciativa para los PPME ha sido un agente catalizador para una profunda modificación de los procesos que rodean a la asistencia para el desarrollo, lo que refleja la maduración de un nuevo entorno habilitante con la participación activa de la sociedad civil. La Iniciativa ha suscitado mayor apertura y responsabilidad en los procesos propios del régimen de la deuda soberana, y ha promovido la cooperación para el desarrollo, inclusive a través de una coordinación más estrecha entre el Banco Mundial y el FMI. También ha sido el agente catalizador del proceso de las estrategias de reducción de la pobreza, encaminado a ayudar a los países a mejorar la gestión pública, aumentar la transparencia y la responsabilidad y, al mismo tiempo, promover la identificación de los países con las estrategias de reducción de la pobreza.

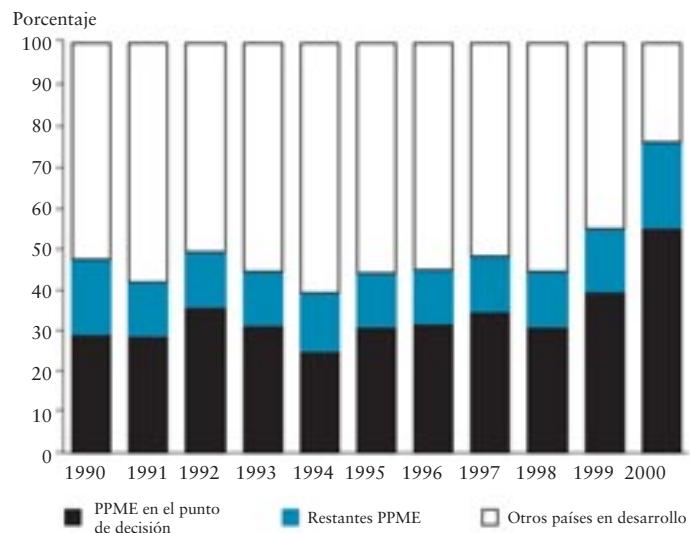
El DEO comprobó que la Iniciativa para los PPME, como singular instrumento en la arquitectura de la asistencia para el desarrollo, es muy importante para tratar de superar un obstáculo clave para el crecimiento y la reducción de la pobreza que afecta a muchos países pobres. Además, una de las principales conclusiones del examen es que la Iniciativa probablemente alcanzará su meta fundamental original: proporcionar a algunos de los países más pobres un alivio que mucho necesitan mediante la reducción de la carga que representan el saldo de su deuda y el servicio de la misma. Si se proporciona el alivio de la deuda previsto, la Iniciativa logrará reducir a la mitad (en promedio) el saldo de la deuda externa de los PPME y el servicio de su deuda, con lo que la carga de su deuda se situará en niveles similares, o inferiores, a los de otros países pobres. Los países que han llegado al punto de decisión ya se ven beneficiados por una considerable disminución del servicio de la deuda.

El DEO comprobó también que, en gran medida, los países beneficiarios están asignando los recursos de la Iniciativa para los PPME según lo previsto en los documentos sobre el punto de decisión, y que los recursos presupuestarios destinados a los sectores previstos registran un considerable incremento efectivo. En muchos PPME la Iniciativa ha creado mayor conciencia en relación con el problema de la deuda externa y está vigorizando los esfuerzos tendientes a mejorar la gestión de la deuda. También se están ejecutando varios programas encaminados a mejorar la gestión del gasto público.

Sin embargo, las expectativas rebasan el alcance del diseño del programa

Aunque sus objetivos han sido ampliados y se han vuelto más ambiciosos, la Iniciativa sigue siendo un instrumento limitado. Para alcanzar plenamente los actuales objetivos enunciados para la misma, los asociados para el desarrollo deben adoptar medidas que no se limiten al horizonte de la Iniciativa. Por lo tanto, se corre el riesgo de que la Iniciativa prometa resultados

Creciente proporción de las transferencias agregadas de recursos netos con destino a los PPME



Fuente: OCDE, base de datos del CAD.

—en especial en cuanto a liberación de recursos destinados a incrementar el gasto para el sector social y “garantizar” la sostenibilidad de la deuda— que no puede suscitarse por sí misma. En su diseño debió haberse prestado más atención a la participación de todos los acreedores, para tener la certeza de poder proporcionar la totalidad del alivio previsto y crear capacidad de gestión la deuda en los PPME, cuya insuficiencia representa para éstos un problema de larga data.

Adicionalidad. Un supuesto clave del objetivo de liberar recursos a los efectos de incrementar el gasto social es el mantenimiento de los niveles de asistencia del pasado, de modo que el alivio de la deuda para los PPME suscite recursos reales adicionales. Para lograr esto sin desviar recursos de ayuda destinados a los países pobres pero no muy endeudados es preciso incrementar en forma global los recursos destinados a la asistencia. Sin embargo, en el diseño de la Iniciativa no se prevé mecanismo alguno que permita conseguirlo. En los últimos años, tanto las transferencias netas mundiales de recursos como las destinadas a los PPME muestran una pronunciada disminución, que se inició alrededor de la fecha de creación de la Iniciativa. Los PPME efectivamente están recibiendo una proporción cada vez mayor, en comparación con otros países pobres, de los cada vez más exiguos recursos mundiales para asistencia (véase el gráfico), pero no están recibiendo financiamiento adicional al que obtenían antes de la creación de la Iniciativa (es decir antes de 1996). En la medida en que la Iniciativa ha contribuido a preservar la proporción correspondiente a los PPME, puede considerarse, en cierta medida, como exitosa, pero es evidente que la proporción recibida por otros países pobres ha disminuido en la misma proporción. La consiguiente redistribución del financiamiento es incompatible con el principio de una asignación basada en resultados y podría reducir la eficiencia y eficacia globales de la asistencia. Este resultado es una consecuencia directa de lo limitado de los recursos destinados a asistencia, y no puede superarse mediante el mejoramiento del diseño de la Iniciativa misma, tal como está concebida actualmente.

Sostenibilidad de la deuda. El objetivo vinculado con la sostenibilidad de la deuda ha evolucionado hasta hacerse más ambicioso, generando expectativas acerca de los frutos que puede brindar la Iniciativa. El concepto de sostenibilidad de la deuda ha suscitado polémicas acerca de la manera de medirla y “garantizarla”. Del examen se desprende que el principal indicador utilizado en la Iniciativa para los PPME —el valor neto actualizado de la relación entre la deuda y las exportaciones— aunque no sea perfecto, es preferible, por razones prácticas desde el punto de vista operacional, a otros indicadores. Además, el umbral actual es razonable, si se compara con los niveles de la deuda de otros países pobres. Cabe preguntarse, sin embargo, si la Iniciativa contribuye a la sostenibilidad de la deuda. El principal instrumento para determinarlo es el análisis de la sostenibilidad de la deuda (ASD), cuya solidez aún no ha sido demostrada en forma convincente. El ASD tiene dos componentes. Uno de ellos permite evaluar los niveles actuales de la deuda, utilizando para ello una nueva metodología que brinda una base sólida para calcular el volumen del alivio de la deuda que corresponde a cada país. El otro componente permite elaborar proyecciones

de *futuros* indicadores de la deuda a fin de evaluar la probabilidad de que cada país logre una deuda sostenible. Del examen se desprende que los modelos económicos y la base metodológica de esas proyecciones sobre la deuda deben ser más transparentes, y más realistas los supuestos en materia de crecimiento.

Para dar bases más firmes a la Iniciativa, también es necesario que el ASD capte mejor los efectos potenciales de la inestabilidad de los ingresos de exportación, lo cual representa un factor de riesgo clave. A través de un mejor análisis del riesgo se podría evaluar con mayor certeza la probabilidad de que un país alcance el umbral de sostenibilidad de la deuda previsto en la Iniciativa. Esto de por sí no mejoraría las perspectivas de sostenibilidad de la deuda, cuestión en que influyen otros factores que se consideran más abajo, pero haría posible un debate más informado acerca de las reformas de políticas que sería necesario introducir tanto en los países donantes como en los que reciben asistencia, y además promovería un mayor realismo en cuanto a la determinación de objetivos y mecanismos de financiamiento.

Decisiva importancia de los resultados en materia de crecimiento y políticas para alcanzar los objetivos de la Iniciativa

Una reducción de la deuda por única vez no es garantía de que el país pueda evitar futuros problemas de endeudamiento. Las perspectivas de sostenibilidad de la deuda dependen de varios factores que afectan a la capacidad de reembolso del país, como el monto y las condiciones de los nuevos empréstitos. El principal desafío consiste en lograr que todo nuevo financiamiento se invierta productiva y eficientemente, promoviéndose así la capacidad de reembolso. La base fiscal de los PPME habitualmente es reducida, y las exportaciones se concentran en unos pocos productos básicos cuyos mercados son sumamente inestables. Los PPME deben eliminar las restricciones fiscales y otros obstáculos normativos que inhiben un crecimiento más acelerado y de amplia base. Además, es preciso que diversifiquen y refuercen su base de exportación facilitando el comercio exterior y logrando un acceso más expedito a los mercados de los países desarrollados.

Un ingrediente clave de la sostenibilidad de la deuda y la reducción de la pobreza es una estrategia de crecimiento creíble. A este respecto resulta promisorio el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), pero los primeros elementos de juicio recogidos, como el examen realizado por el propio Banco Mundial sobre los primeros DELP, indican que se hace escaso hincapié en las actividades vinculadas con el crecimiento, salvo en lo referente a la adopción de un marco macroeconómico sólido y la realización de inversiones en capital humano. Hasta ahora se ha prestado poca atención a factores esenciales para promover el crecimiento, como el clima para la inversión, el acceso al comercio exterior y el desarrollo de la infraestructura.

A los efectos de un crecimiento acelerado es esencial adoptar sólidos marcos de políticas que promuevan la estabilidad económica, una eficaz gestión del gasto público, así como una generación de ingresos fiscales eficiente y no distorsionante. Desde el comienzo ha sido un requisito de la Iniciativa para los

PPME que los países registren un historial de sólidos resultados en materia de políticas. Los requisitos específicos fueron flexibilizados paulatinamente en la precipitada carrera hacia la consecución del objetivo del milenio de que por lo menos 20 países llegaran al punto de decisión para fines de 2000. Ulteriormente, en muchos de esos países se han observado desviaciones con respecto a las políticas previstas, y aún no hay muestras convincentes de su capacidad de establecer sólidos marcos de políticas.

La presión de las ONG y los donantes ha llevado a hacer más hincapié en los sectores sociales

En las directrices de la Iniciativa reforzada para los PPME referentes al aumento del gasto público con miras a reducir la pobreza se hace más hincapié en los sectores sociales —principalmente la educación y la salud— que en otros que ofrecen la posibilidad de contribuir a la reducción de la pobreza a través de un mayor crecimiento económico. En los criterios de desempeño se hace gravitar más el gasto que los resultados o repercusiones, aunque de corto a mediano plazo el incremento del gasto puede suscitar beneficios decrecientes. Los ministerios de educación y salud de muchos países no tienen suficiente capacidad para realizar una gestión eficiente de los mayores recursos presupuestarios asignados. Además, una proporción considerable de los recursos para la asistencia ya están destinados al gasto social, y de los análisis del gasto público realizados por el Banco Mundial se desprende que el financiamiento no siempre es el principal obstáculo para el logro de resultados. La necesidad de realizar inversiones para promover el crecimiento puede justificar el establecimiento de un equilibrio diferente entre el sector social y otros sectores, especialmente los de infraestructura y desarrollo rural.

Los representantes de los países deudores han expresado preocupación acerca de la rigidez con que se asignan los recursos de la Iniciativa para los PPME, señalando que una excesiva estrictez externa con respecto a la asignación de sus recursos puede ir en detrimento de la disciplina presupuestaria y de la identificación de los países con sus programas. Dichos representantes criticaron también que se haga excesivo hincapié en el gasto para el sector social, lo que a su juicio puede reducir las posibilidades de alcanzar los objetivos de la Iniciativa sin incrementar el crecimiento económico. Se prevé que en los próximos años, quizá como reflejo de esas presiones, más de la mitad del ingreso fiscal de los PPME se destine al gasto social. La mayor parte de los países consideran ese resultado como falta de equilibrio e incompatible con su interés en alcanzar más amplios objetivos de desarrollo. Y como los DELP de la mayor parte de los países aún están en preparación, esas asignaciones previstas son también incompatibles con la función que deben cumplir los DELP en cuanto al establecimiento de prioridades.

Conclusiones y recomendaciones

Una deuda excesiva crea problemas, por lo que es preciso adoptar medidas eficaces al respecto. No obstante, el carácter

inmanejable de la carga de la deuda de los PPME es síntoma de problemas estructurales más profundos. Si bien parece probable que la Iniciativa para los PPME brinde un respiro muy necesario ante el problema de un elevado nivel del servicio de la deuda, el alivio de la deuda no es una panacea frente a los problemas más amplios del desarrollo económico, como tampoco una reducción por única vez de la deuda garantiza el mantenimiento de la deuda en niveles sostenibles en el futuro. La Iniciativa para los PPME es, por lo tanto, un componente importante —pero reducido— del marco global de asistencia para el desarrollo. Quizás el desafío más importante que enfrenta la Iniciativa son las expectativas de lo que puede alcanzar con las limitaciones de financiamiento y las restricciones institucionales y de política que experimentan los PPME. El logro de los múltiples objetivos de la Iniciativa hace necesario que los gobiernos de los PPME adopten medidas tendientes a establecer sólidos marcos de políticas y una estrategia de desarrollo equilibrada. También se requieren, de parte de la comunidad internacional, medidas que ayuden a los países a incrementar su exportación y a reforzar los programas de creación de capacidad necesarios. Los donantes enfrentan un problema adicional: ofrecer suficientes recursos para financiar la consecución de los objetivos prioritarios de desarrollo de los PPME y de otros países pobres, y lograr que el alivio de la deuda otorgado en el marco de la Iniciativa verdaderamente represente una corriente adicional de asistencia.

Cabe recomendar cuatro medidas para encarar los problemas estratégicos que tiene ante sí la Iniciativa:

- Aclarar la finalidad y los objetivos de la Iniciativa y lograr que su diseño sea compatible con esos objetivos y que tanto los objetivos como los mecanismos utilizados para su realización se den a conocer claramente a la comunidad mundial.
- En los análisis de la sostenibilidad, aumentar la transparencia de la metodología, mejorar los modelos económicos en que se basan las proyecciones de la deuda y hacer previsiones más realistas sobre el crecimiento económico. Se facilitaría así el proceso de adopción de decisiones a través de una mejor evaluación de las perspectivas y de los riesgos con los que se ven confrontados los diferentes países.
- Mantener los criterios respecto del desempeño de las políticas. Esto ayudaría a reducir al mínimo los riesgos para la consecución y el mantenimiento de los objetivos de la Iniciativa. Cuando sea necesario flexibilizar los criterios de desempeño de las políticas, ello debe basarse en razones claras y transparentes.
- Hacer mayor hincapié en un crecimiento favorable a los pobres en los criterios de desempeño. Debería existir un mejor equilibrio entre el gasto tendiente a promover el crecimiento económico y el gasto social, sin poner tanto énfasis en este último, como ocurre actualmente.

Respuesta de la administración

La administración comparte, en general, las recomendaciones del DEO. En su respuesta señala que si bien los objetivos de la Iniciativa para los PPME se han ido haciendo más ambiciosos a lo largo del tiempo, la reducción del saldo de la deuda lograda por la Iniciativa siempre estuvo destinada a promover, pero no a sustituir, una arquitectura de desarrollo más amplia e integral. La administración también expresó respaldo a la aseveración del DEO de que la adicionalidad constituye un principio básico importante de la Iniciativa, pero sostiene que debería ser evaluada país por país, y que la transferencia de recursos adicionales para respaldar programas de desarrollo no debería ir en detrimento de la sostenibilidad de la deuda.

Perspectiva de los Directores Ejecutivos

El Comité sobre la eficacia en términos de desarrollo (CODE) felicitó al DEO por preparar un informe excelente, presentado a tiempo para la actualización anual de la evaluación de la Iniciativa para los PPME, prevista para septiembre de 2003. Los miembros del Comité respaldaron la orientación de las recomendaciones. En las deliberaciones del CODE se hizo hincapié en varios puntos clave: 1) el alivio de la deuda no sustituye programas de desarrollo más amplios orientados hacia el crecimiento, y la Iniciativa para los PPME debe ser considerada como uno de varios instrumentos tendientes a respaldar la reducción de la pobreza; 2) la adicionalidad es un componente importante del marco de la Iniciativa para los PPME, pero no debe superponerse a una asignación de recursos basada en los resultados, y 3) otros factores importantes son un análisis realista de sostenibilidad de la deuda y una comunicación externa más clara que respalde una más amplia comprensión pública de las conclusiones del informe.



Director General, Evaluación de Operaciones: *Gregory K. Ingram*
 Director Interino, Departamento de Evaluación de Operaciones: *Nils Fostvedt*
 Jefe, Evaluación y Métodos Institucionales: *Victoria Elliott*
 Jefe de Proyecto: *Madhur Gautam*

- ▶ El presente *Précis*, se basa en el informe titulado *The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: An OED Review*", preparado por Madhur Gautam.
- ▶ El texto completo del estudio puede leerse en <http://www.worldbank.org/oed/HIPC>
- ▶ Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener estos boletines en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el InfoShop del Banco Mundial. También se pueden obtener gratuitamente solicitándolos al Centro de Consultas del DEO: eline@worldbank.org o llamando al 1-202/458-4497.

DECLINACIÓN DE RESPONSABILIDAD: Las opiniones expresadas en este boletín son las del personal y editores del Departamento de Evaluación de Operaciones y no deben atribuirse al Banco Mundial, sus instituciones afiliadas o sus Directores Ejecutivos.

Précis aussi disponible en français
Précis also available in English

@ <http://www.worldbank.org/oed>