



DEVELOPMENT COMMITTEE
(Joint Ministerial Committee
of the
Boards of Governors of the Bank and the Fund
On the
Transfer of Real Resources to Developing Countries)



EXCLUSIVAMENTE PARA USO OFICIAL

DC/99-24

17 de setiembre de 1999

**INICIATIVA PARA LA REDUCCIÓN DE LA DEUDA
DE LOS PAÍSES POBRES MUY ENDEUDADOS (PPME):**

**Fortalecimiento de los vínculos entre el alivio de la deuda
y la reducción de la pobreza**

Se adjunta un documento de referencia preparado conjuntamente por el personal de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la reunión del 27 de septiembre de 1999 del Comité para el Desarrollo.

* * *

El presente documento es de distribución reservada; se ruega a quienes lo reciban que lo utilicen con el mismo carácter reservado y se abstengan de publicarlo, citarlo o mencionarlo.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO
Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME)

Fortalecimiento de los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza

Preparado por el personal del FMI y el Banco Mundial

Aprobado por Jack Boorman y Massod Ahmed

26 de agosto de 1999

Índice

I.	Introducción.....	1
II.	Comentarios y propuestas en materia de reforma	3
III.	Evaluación de las propuestas en materia de reforma.....	12
IV.	Mejoramiento del programa de reducción de la pobreza	18
V.	Temas de discusión	32
Anexos		
1.	Opinión de los entrevistados sobre la Iniciativa para los PPME.....	35
2.	Políticas del sector social en los países que han alcanzado el punto de decisión.....	54
3.	Servicio de la deuda pendiente y deuda pagada, gasto social y afluencias externas ...	56
4.	Planes de acción contra la pobreza en los PPME.....	58
5.	Indicadores sociales en los PPME.....	60
Cuadros		
1.	Ejemplos de los resultados obtenidos e indicadores clave en materia de reducción de la pobreza	21
Recuadros		
1.	Conclusiones de la Conferencia auspiciada por CEPA en Addis-Abeba.....	5
2.	Conclusiones de la Conferencia auspiciada por la Secretaría del Commonwealth en Londres.....	6

3.	Plan de OXFAM y UNICEF de reducción de la deuda para fomentar el desarrollo	8
4.	Fondo de lucha contra la pobreza de la República de Uganda: directrices y modalidades operativas	16
5.	Gestión de la deuda	18
6.	Elementos fundamentales de un programa mejorado de la reducción de la pobreza	20
7.	Aspectos de la política pública que afectan a la reducción de la pobreza.....	25
8.	Documento propuesto sobre estrategia para la reducción de la pobreza.....	30

1. I. INTRODUCCIÓN

1. La Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) ha sido objeto de un examen exhaustivo que se inició a comienzos del año en curso. Tras algunas conversaciones sostenidas por los Directorios del FMI y el Banco Mundial en abril, el Comité para el Desarrollo y el Comité Provisional decidieron respaldar un programa de reforma a la luz de los resultados de la Etapa I de este proceso de evaluación, en el cual se examinaron algunos cambios del marco de la Iniciativa. Recientemente se han dado a conocer, en un documento¹ separado, preparado conjuntamente por el personal del Banco Mundial y el FMI, algunas propuestas para modificar el marco de la Iniciativa tomando en cuenta, entre otros, el informe de los ministros de hacienda del Grupo de los Siete en la Cumbre de Colonia. Además, ambos Directorios han celebrado conversaciones preliminares².

2. La Etapa II de la evaluación, que también ha incluido un intenso proceso de consultas con la sociedad civil, se ha centrado en el vínculo existente entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza. De conformidad con los comunicados del Comité Provisional y el Comité para el Desarrollo, se prevé que este proceso de consultas culminará con la formulación de propuestas por parte de los Directorios del Banco y el FMI para su aprobación en las Reuniones Anuales de 1999³. Junto con la labor realizada a este respecto relativa al examen de la Iniciativa para los PPME, el personal del Banco y el FMI ha preparado, por separado, documentos en los que se examinan métodos para fortalecer las operaciones relativas a la política social y la reducción de la pobreza⁴.

3. El proceso de reducción de la pobreza tomará tiempo. Para lograr mejoras radicales de las condiciones de vida es necesaria una transformación de las estructuras económicas y sociales, lo cual puede demorar varias décadas. Incluso en el marco del extraordinario proceso de reducción de la pobreza en Asia oriental fueron necesarias dos décadas --desde mediados de los años setenta hasta mediados de los años noventa-- para reducir a la mitad el número de pobres (y para reducir de un 60% a un 20% la proporción de la población que vivía con menos de un dólar al día, de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo en 1985.)

4. Estas perspectivas a largo plazo están implícitas en los objetivos internacionales de desarrollo multidimensionales, en virtud de los cuales varias declaraciones de las Naciones

¹ Modificación a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (EBS/99/138 e IDA/SecM99-475).

² Summing up by the Acting Chairman, Modifications to the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries, reunión del Directorio Ejecutivo 99/98 (Buff/99/101), Chairman's Summing up Modifications to the Initiative for Heavily Indebted Poor Countries, reunión informal del Directorio Ejecutivo del Banco, 3 de agosto de 1999 (IDA/SecM99/504).

³ En el comunicado dado a conocer en la Cumbre de Colonia se destacó además la importancia fundamental de aumentar la inversión en salud, educación y otras necesidades sociales esenciales para el desarrollo y se solicitó al Banco Mundial y el FMI que formulen planes específicos para el mejoramiento del marco para la reducción de la pobreza y los den a conocer en las Reuniones Anuales (<http://www.g8cologne.de/06/00114/index.html>).

⁴ Review of the IMF's Approach to Social Issues and Policies, (de próxima publicación) y Building Poverty Reduction Strategies in Developing (de próxima publicación)

Unidas se han organizado en diversos objetivos acordados a nivel internacional para el año 2015 (en relación con 1990). Estos incluyen:

- Reducir a la mitad la incidencia de la extrema pobreza;
- Reducir en dos tercios la mortalidad infantil y la mortalidad en la niñez;
- Lograr la matrícula universal en la educación primaria;
- Eliminar las desigualdades por razón del género en el área de la educación (antes del año 2005)

5. En los PPME, donde en la mayoría de los casos más del 40% de la población vive por debajo de la línea de la pobreza, estos objetivos a largo plazo no pueden lograrse sin un crecimiento económico sostenido per cápita. Los objetivos de una reducción apreciable del coeficiente de pobreza sólo pueden lograrse mediante un aumento adecuado del ingreso real per cápita, y la redistribución del ingreso en los países de ingreso bajo sólo servirá para alcanzar una parte de estos objetivos. En general, para alcanzar los objetivos de gran alcance en el sector social en áreas como la educación y la salud se necesitará un aumento considerable de los niveles reales de gasto público. Además, esto no será posible sin un incremento adecuado de la base de las rentas públicas mediante un mayor ingreso per cápita.

6. Dado que un aumento ininterrumpido del ingreso per cápita es esencial para abordar el problema de pobreza generalizada en la mayoría de los PPME⁵, las estrategias para la reducción de la pobreza deben ser integradas en un marco de política global que permita a los países avanzar hacia una nueva etapa de crecimiento sostenible más rápido. Un marco macroeconómico adecuado orientado a lograr la estabilidad es un requisito del crecimiento económico. Además, para lograr un crecimiento sostenible es importante evitar índices elevados de inflación⁶.

7. Otros requisitos para lograr altos índices de crecimiento ininterrumpido incluyen estructuras económicas apropiadas, la buena gestión de los asuntos públicos y la estabilidad social, que alientan la inversión del sector privado y la actividad económica. Sin la existencia de incentivos de precios adecuados o una infraestructura de apoyo es probable que surjan obstáculos para el crecimiento. Sin una buena gestión de los asuntos públicos, es probable que las políticas económicas estén mal administradas y que haya distorsión de los incentivos económicos debido a la corrupción. Sin estabilidad social, la inversión terminará reduciéndose y cesará el crecimiento. Estos elementos interactúan entre sí de diversas maneras. Por ejemplo, una gestión macroeconómica inadecuada afectará la estabilidad social al crearse inflación, que además tiende a aumentar las desigualdades en el ingreso puesto que los pobres están menos capacitados para protegerse de la inflación, o de los posibles efectos adversos de los retrocesos en materia de

⁵ Por ejemplo, Demery y Walton (1999) llegaron a la conclusión de que en muchos países el crecimiento ininterrumpido tendría que registrar una aceleración superior a las tasas existentes a comienzos de los años noventa a fin de lograr los objetivos internacionales de desarrollo de reducir a la mitad la pobreza extrema antes del año 2015.

⁶ Véase, por ejemplo, Ghosh y Phillips (1998).

políticas, en tanto que la administración inadecuada de los asuntos públicos se traducirá en una aplicación deficiente de las reformas estructurales y, posiblemente, un uso inadecuado de los escasos recursos públicos.

8. Si bien el crecimiento es necesario para atacar la pobreza de manera sostenible no basta, por sí sólo, para reducirla, y se necesitan medidas de política orientadas específicamente a la reducción de la pobreza, por ejemplo, orientar el gasto social del sector público a ayudar a los pobres a mejorar sus niveles de salud y educación. Además, se ha demostrado que existe una relación de causalidad entre el crecimiento económico y las condiciones sociales. La inversión en capital humano puede desempeñar una función importante en el establecimiento de un círculo virtuoso de crecimiento y reducción de la pobreza.

9. El resto de este documento se ha organizado de la siguiente manera. En la Sección II se resumen varias propuestas y comentarios recibidos de organizaciones no gubernamentales (ONG), otros grupos de interés, instituciones multilaterales, y países miembros del FMI y la AIF. En general, en estas propuestas se solicita la elaboración, de manera participatoria, de planes destinados a luchar contra la pobreza y una labor transparente de seguimiento del progreso en la esfera social mediante el uso de indicadores del desarrollo. En la Sección III se evalúan algunas propuestas y consideraciones importantes. En la Sección IV se dan a conocer algunas sugerencias para la integración del ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda en los programas destinados a respaldar la reducción de la pobreza en los PPME. Al final del documento se presentan algunos temas de discusión.

II. COMENTARIOS Y PROPUESTAS EN MATERIA DE REFORMA

10. En esta sección se describe el proceso de consultas y se resumen los comentarios y propuestas formuladas por la sociedad civil, los gobiernos de los países miembros, los acreedores multilaterales y otras organizaciones internacionales.

A. Proceso de consulta

11. El proceso de consulta para la Etapa II de la evaluación de la Iniciativa para los PPME es análogo al conducido en el marco de la primera etapa en el sentido de que el Banco y el FMI solicitaron la formulación de propuestas por parte del público. En esta etapa de consultas se solicitó la presentación de opiniones, a más tardar el 18 de junio de 1999, sobre las siguientes cuestiones

- **Reducción de la pobreza:** ¿Cómo puede reforzarse el vínculo entre la reducción de la pobreza y el alivio de la deuda en los programas respaldados a través de la Iniciativa para los PPME? ¿Cómo deben vincularse estos objetivos con el logro de los objetivos internacionales de desarrollo fijados para el año 2015? ¿Cómo puede utilizarse más eficazmente el alivio de la deuda para fomentar el desarrollo social, particularmente en las áreas de salud y educación?
- **Alivio de la deuda.** En el marco actual, la Iniciativa para los PPME se centra principalmente en la reducción la deuda pendiente, es decir, la reducción del saldo de la

deuda, que en largo plazo reduce el servicio de ésta. ¿Estima usted que debería darse mayor prioridad a reducir la carga del servicio de la deuda en el corto plazo?

- **Gestión de la deuda:** ¿Podría formular algunas sugerencias para mejorar la gestión de la deuda en los PPME?

12. El examen incluyó además una reunión de consulta auspiciada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, que tuvo lugar los días 29 y 30 de julio de 1999 en Addis-Abeba, Etiopía, y a la cual asistieron representantes de una amplia gama de ONG, grupos religiosos, gobiernos, organizaciones internacionales y bancos multilaterales de desarrollo. Además, los Directores Ejecutivos estadounidenses del Banco y el FMI auspiciaron una conferencia titulada *Establecimiento de vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza* (Making The Link Between Debt Relief And Poverty Reduction) que tuvo lugar en la ciudad de Washington el 26 de julio de 1999 y a la cual se invitó a representantes de ONG, grupos religiosos, expertos en el tema de la pobreza y representantes de diversos gobiernos, además de las instituciones financieras internacionales con sede en Washington (Recuadro 1). Además, la Secretaría del Commonwealth auspició una conferencia sobre este tema en Londres que tuvo lugar los días 2 y 3 de agosto de 1999 (Recuadro 2).

13. Al igual que en la primera etapa del examen, este proceso de consultas permitió promover un importante nivel de interacción y diálogo entre las ONG, los gobiernos, los bancos multilaterales de desarrollo y otras organizaciones internacionales. Algunos de las opiniones vertidas durante la primera etapa del examen, que fueron dadas a conocer a los Directorios del Banco y el FMI⁷, también guardan relación con los temas examinados en esta segunda etapa de la evaluación. De acuerdo con el procedimiento seguido en la primera etapa de la evaluación, se están dando a conocer separadamente a los Directorios los comentarios correspondientes a la segunda etapa y en su versión completa. Estos comentarios se resumen también en el Anexo I.

B. RESUMEN DE LOS COMENTARIOS Y PROPUESTAS EN MATERIA DE REFORMA

Fortalecimiento de los vínculos entre la reducción de la pobreza y el alivio de la deuda

14. La mayoría de los comentarios formulados por las ONG reflejan el punto de vista fundamental de que la Iniciativa para los PPME debe concentrarse más decididamente en la reducción de la pobreza. Surgió un amplio consenso en los comentarios en el sentido de que esto debe lograrse mediante un mejor suministro de servicios sociales en los PPME, y un mayor acceso a dichos servicios, en tanto que algunos de los entrevistados (por ejemplo, el Grupo para la Deuda de Mozambique) recalcaron también la necesidad de mejorar la infraestructura agrícola y rural.

⁷ HIPC Initiative-Perspectives on the Current Framework and Options for Change-Volúmenes I y II (AIF/SecM99-EBS/99/52), y Suplemento 1, Partes I y II.

**Recuadro 1: Conclusiones de la conferencia auspiciada por CEPA en Addis-Abeba
los días 29 y 30 de julio de 1999 en que se examinó el vínculo existente
entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza**

Hubo consenso general en el sentido de que existe un fuerte vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza, si bien se reconoció también la dificultad de establecer una relación funcional entre ambas áreas. Los siguientes son los principios fundamentales:

- Un marco macroeconómico apropiado que guarde relación con los programas de reducción de la pobreza.
- Una estrategia de base amplia de reducción de la pobreza encabezada por el país y administrada a nivel local con la participación general de la sociedad civil.
- La integración del alivio de la deuda en los programas de lucha contra la pobreza del país; incorporación del ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda en el presupuesto general a fin de posibilitar el gasto.

De conformidad con estos principios, las reformas fundamentales incluyen una mejor gestión presupuestaria y el desarrollo de un sistema de gasto a mediano plazo orientado a la reducción de la pobreza que contribuya a lograr las metas fijadas para el año 2015. Se destacó la importancia de proveer oportunidades de ingreso para los pobres y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social.

Otros temas incluyeron lo siguiente:

- Dada la importancia de los resultados, la necesidad de mejorar el **seguimiento** de los programas de reducción de la pobreza mediante, entre otras cosas, los indicadores de los resultados sociales. Esto haría necesario fortalecer la capacidad estadística nacional. También es necesario aumentar la rendición de cuentas y la eficacia del gasto público.
- La necesidad de reforzar el proceso de **consultas** con una mayor participación de la sociedad civil a través de un foro nacional y sectorial; en este contexto, se mencionaron los ejemplos de Uganda y Tanzania.
- Dada la necesidad de aumentar la identificación del país con los proyectos, y las limitaciones en materia de capacidad, es necesario evitar una **condicionalidad** excesiva por parte de los donantes y las instituciones financieras internacionales, tanto en el área social como macroeconómica. En particular, se sugirió que debe permitirse que los países alcancen los puntos de decisión (especialmente) y culminación mediante un programa macroeconómico en curso. También se destacó la necesidad de ofrecer flexibilidad a los países que han sufrido conflictos o desastres naturales.
- La conveniencia de que los PPME compartan las enseñanzas adquiridas mediante la aplicación de sus estrategias de reducción de la pobreza y el uso de indicadores para seguir el progreso logrado en el marco de esas estrategias.

Recuadro 2: Conclusiones de la Conferencia auspiciada por la Secretaría del Commonwealth en Londres los días 2 y 3 de agosto de 1999, en que se trató el tema de la aplicación de la Iniciativa para los PPME y el intercambio de las enseñanzas adquiridas

Las siguientes son las principales conclusiones relativas al vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza:

- Se coincidió ampliamente en que la aplicación de medidas iniciales más profundas y focalizadas de alivio de la deuda es la forma más eficaz de crear la flexibilidad fiscal necesaria para facilitar el gasto directo en programas de reducción de la pobreza (incluido el gasto en salud y educación pero sin limitarse a estos sectores).
- Se coincidió en que los programas macroeconómicos respaldados a través del SRAE deben ser incorporados en un marco más amplio de reducción de la pobreza, incluida la evaluación de las consecuencias del ajuste en los grupos pobres y vulnerables.
- Se hizo hincapié en la importancia del crecimiento. Se reconoció que los programas respaldados a través del SRAE fomentan el crecimiento, si bien debe fortalecerse el vínculo entre la aplicación de los programas y los resultados en materia de crecimiento.
- Se coincidió en que para aumentar el ritmo de crecimiento es necesario mejorar las condiciones para la inversión, incluida una mayor transparencia de las políticas e instituciones y un aumento de la rendición de cuentas en el sector público.
- La importancia de que el país se identifique con un marco más amplio de reducción de la pobreza. Se hizo hincapié en que la erradicación de la pobreza es una tarea a largo plazo que depende de muchos otros factores además del alivio de la deuda.
- La necesidad de mejorar los indicadores estadísticos de la pobreza. Sin embargo, las condiciones en materia de política social deben ser simples, realistas y limitadas en número.
- Si bien la asignación focalizada de los fondos liberados a través del alivio de la deuda podría constituir un enfoque adecuado, estos fondos deben ser plenamente integrados a un marco general de gasto público a mediano plazo con la participación de la sociedad civil y otras partes interesadas.
- La conveniencia de que los PPME realicen consultas mutuas y compartan las enseñanzas adquiridas para reducir más eficazmente la pobreza mediante los programas de alivio de la deuda.

15. Algunos de los entrevistados señalaron que la Iniciativa para los PPME debe ser reformulada a fin de dar prioridad al suministro de recursos adecuados para el desarrollo social. A este respecto, en una de las propuestas más elaboradas --el “enfoque basado en el desarrollo humano”, del Fondo Católico para el Desarrollo Exterior (CAFOD)-- se propone destinar el ingreso público, en primer lugar, a financiar niveles mínimos de gasto público básico para el desarrollo humano y, como máximo, sólo la quinta parte del “ingreso neto” restante al servicio de la deuda.

16. Otros entrevistados opinaron que el actual marco de la Iniciativa para los PPME podría contribuir al desarrollo social siempre y cuando se fortalezcan adecuadamente los vínculos entre la reducción de la pobreza y la reducción de la deuda. A este respecto, y como reflejo de la inquietud generalizada que existe sobre el desarrollo humano, la mayoría de los comentarios incluyen mecanismos y procedimientos para lograr que los recursos liberados mediante los programas de alivio de la deuda se inviertan eficazmente en las áreas de salud y educación. En este terreno, la propuesta más detallada fue la del Plan de reducción de la deuda para fomentar el desarrollo presentado por OXFAM y UNICEF, de acuerdo con el cual se proveería asistencia adicional mediante el mejoramiento del marco de la Iniciativa para los PPME como un incentivo

para alentar el compromiso en materia de reducción de la pobreza (Recuadro 3). Según esta propuesta, sólo los gobiernos dispuestos a destinar a la reducción de la pobreza entre el 70% y el 100% del ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda podrían beneficiarse anticipadamente mediante un mayor nivel de alivio de la deuda.

17. Muchos de los entrevistados abordaron también temas más amplios como las estrategias más apropiadas para el desarrollo humano y la situación de la asistencia para el desarrollo. A este respecto, varios entrevistados, tanto de la sociedad civil como de los gobiernos, estimaron que la posible liberación de recursos para fines de gasto social en el marco de la Iniciativa constituye una oportunidad para realizar un examen más extenso del nivel, financiamiento y eficacia del gasto social en los PPME y, más en general, para dar impulso a los programas oficiales de lucha contra la pobreza. En este contexto, algunos de los comentarios formulados por representantes de las ONG y las instituciones oficiales han tenido como objetivo desviar el debate del tema del vínculo directo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, en la Iniciativa de Halifax se sostuvo que la Iniciativa para los PPME debe ser vista como un instrumento adicional de la asistencia para el desarrollo. La Unión Europea, en referencia a un tema relacionado, destacó la necesidad de aumentar el respaldo presupuestario para el gasto social a fin de complementar los recursos fiscales suministrados para el alivio de la deuda.

18. A tono con los temas generales que surgieron a través de estas contribuciones al debate, los comentarios relativos al vínculo entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza se han resumido en cuatro temas, a saber, i) creación de marcos integrados o planes para la reducción de la pobreza, ii) fortalecimiento de la identificación de los países deudores con estos planes, y de la participación de la sociedad civil en su preparación y aplicación, iii) fijación de metas y establecimiento de indicadores relacionados con objetivos acordados a nivel internacional, y iv) aumento de la transparencia y rendición de cuentas, incluidos los fondos para la erradicación de la pobreza.

Planes de lucha contra la pobreza

19. Muchos de los representantes de la sociedad civil destacaron la importancia de contar con un plan general bien formulado para la reducción de la pobreza en los países beneficiarios a fin de que la Iniciativa para los PPME y otros recursos se utilicen eficazmente para ese fin. El plan de acción contra la pobreza debe incluir una variedad de programas para reducir la pobreza, metas de desarrollo, y sus exigencias en materia de seguimiento y financiamiento. Varios entrevistados señalaron que los planes deben adecuarse a las circunstancias de cada país. OXFAM ha sugerido que los gobiernos presenten un programa de lucha contra la pobreza en el punto de decisión, o con anterioridad a éste, que deberá servir como un “contrato” entre los acreedores y el gobierno deudor.

Recuadro 3: Plan de OXFAM y UNICEF de reducción de la deuda para fomentar el desarrollo ^{1/}

OXFAM y UNICEF, en su propuesta conjunta de un plan de reducción de la deuda para fomentar el desarrollo, señalan que “los gobiernos, cuando han demostrado un compromiso evidente con la reforma económica y la capacidad de absorber el ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda de un modo que permita acelerar la reducción de la pobreza, deben recibir alivio de la deuda de manera anticipada”. El plan está basado en la tesis de que los incentivos del alivio de la deuda se cuentan entre los instrumentos más eficaces para alentar a los gobiernos a centrar mejor su labor en las estrategias de reducción de la pobreza. Seguidamente, el alivio de la deuda proveería recursos adicionales para facultar a los países a fin de alcanzar sus objetivos de reducción de la deuda con mayor rapidez.

Para llegar al punto de decisión, un país debe establecer un historial que incluya los siguientes aspectos:

- Reducción de la pobreza, es decir, un demostrado avance hacia la adopción de una estrategia eficaz. Los puntos de referencia incluirían: un presupuesto transparente, objetivos para la asignación de recursos presupuestarios para servicios básicos, políticas para lograr el crecimiento, y mayor participación de la sociedad civil en el diseño de programas de lucha contra la pobreza.
- Reforma económica con un plan de reducción de la pobreza integrado en la planificación macroeconómica.
- La duración del período durante el cual los países tendrían que establecer un historial positivo variaría dependiendo de las circunstancias específicas de cada país, aunque no superaría los dos años. Para alcanzar el punto de culminación, los gobiernos deben ser capaces de demostrar la capacidad de destinar los recursos liberados a través de los programas de alivio de la deuda a un plan de reducción de la deuda para fomentar el desarrollo.
- Los acreedores suministrarían alivio provisional de la deuda hasta la puesta en práctica de la estrategia. Por consiguiente, los retrasos no afectarían considerablemente el flujo de fondos y se garantizaría el uso eficaz de los programas de alivio de la deuda tras el punto de culminación.
- Los criterios de ejecución podrían incluir los indicadores macroeconómicos y de política social, dándose especial prioridad al fortalecimiento de la gestión presupuestaria, a un programa de gasto a mediano plazo, y al avance hacia el establecimiento de prioridades de gasto público orientadas a la reducción de la pobreza.
- El plan sería formulado en colaboración con la sociedad civil, los donantes, y los organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial. En el plan se tratarían en detalle los siguientes aspectos:
- Proporción de alivio de la deuda destinado a los servicios sociales básicos.
- Qué objetivos en materia de resultados deben usarse para evaluar los efectos del aumento del gasto en servicios sociales.
- De qué manera la reducción del servicio de la deuda contribuiría a acelerar el avance hacia las metas de desarrollo humano fijadas para el año 2015.
- Qué inversiones en infraestructura beneficiarían a los pobres.

20. En los comentarios formulados por los gobiernos, entre ellos el del Reino Unido, se destaca también que la asistencia provista a través de la Iniciativa para los PPME sólo debe otorgarse a los países realmente comprometidos con la reducción de la pobreza. El alivio de la deuda debe recompensar el progreso, en lugar de otorgarse a cambio de promesas de medidas futuras. Además, los gobiernos y algunos organismos multilaterales recomiendan el uso de la asistencia en el marco de planes nacionales unificados de lucha contra la pobreza, en lugar de financiar operaciones independientes. A este respecto, se ha solicitado la integración del alivio de la deuda con otras iniciativas en este terreno, especialmente el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial, los marcos de gasto a mediano plazo elaborados a través del Programa especial de asistencia, y las prácticas recomendadas en materia de política social examinadas por el Banco

Mundial y las Naciones Unidas. En los comentarios formulados por los gobiernos se destaca también la necesidad de fortalecer el contenido de las políticas de reducción de la pobreza en el marco de la actual labor del Banco Mundial y otras instituciones, y los representantes de la Unión Europea destacaron la importancia de mejorar la eficacia del gasto público. Uno de los gobiernos propuso también que la política macroeconómica (y por consiguiente, el SRAE) pase a formar parte del consenso nacional reflejado en el plan de acción contra la pobreza.

Participación e identificación de la sociedad civil con los programas

21. Uno de los temas preponderantes en muchos de los comentarios formulados por representantes de la sociedad civil es la importancia de garantizar el mayor nivel posible de identificación con los planes oficiales de lucha contra la pobreza (más en general, sus políticas económicas). La mayoría de estos entrevistados respaldan la creación de un proceso amplio de consultas y coordinación --con la participación de los gobiernos deudores, la sociedad civil y los pobres, y los diversos donantes-- en la elaboración y aplicación de los planes de lucha contra la pobreza, incluidas las decisiones relativas al uso de los ahorros derivados del alivio de la deuda. Muchos de ellos estimaron que este proceso es fundamental para lograr que las prioridades del plan se adecuaran a las circunstancias de cada país. Algunos entrevistados, incluidos los representantes de World Vision Partnership y OXFAM, sugirieron que el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial puede proveer los medios para facilitar este tipo de consultas y fomentar la identificación con los proyectos. Además, muchas ONG han señalado que estos mecanismos de participación son los más apropiados para promover la identificación con las estrategias de reducción de la pobreza y la rendición de cuentas en el uso de los recursos disponibles para su financiamiento.

22. Los representantes de los gobiernos y organismos multilaterales destacaron también que un proceso inclusivo de consultas en el país es vital para lograr un apoyo amplio para los planes de reducción de la pobreza, y la continuidad de dichos planes. El Gobierno de los Estados Unidos solicitó que se dé mayor prioridad al fomento de la identificación con las políticas respaldadas mediante la asistencia oficial internacional, y pidió que se adoptaran medidas concretas destinadas a ampliar la participación y la comprensión de las metas de los programas. El Gobierno del Reino Unido señaló que los planes de acción contra la pobreza deben basarse en los programas específicos actualmente en curso en cada país, en lugar de recurrir a un plan maestro de carácter internacional.

Objetivos internacionales de desarrollo e indicadores

23. Varios representantes de ONG han señalado que el alivio provisto en el marco de la Iniciativa para los PPME debe formar parte de una estrategia global de reducción de la pobreza. A este respecto, la comunidad de ONG respaldó, en general, la fijación de los objetivos internacionales de desarrollo formulados en varias conferencias de las Naciones Unidas y aprobados por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y procuró establecer métodos prácticos para vincular la aplicación de la Iniciativa con dichas metas. Algunas ONG destacaron que la fijación de objetivos explícitos sería útil para fomentar la rendición de cuentas. Una de las inquietudes generales existentes entre las ONG y la comunidad de instituciones religiosas --reflejada en sus comentarios-- es que la insuficiencia de recursos

para la inversión social y el impacto de los elevados niveles de endeudamiento en el crecimiento hacía peligrar el cumplimiento de estos objetivos. Otros representantes reconocieron que el alivio de la deuda constituye sólo una entre varias medidas necesarias para lograr los objetivos del CAD.

24. Además, los comentarios formulados por las instituciones oficiales coincidieron en que las metas de los planes de acción contra la pobreza deben estar vinculadas a estos objetivos internacionales de desarrollo y en que deben hacerse efectivas a través de indicadores sociales verificables que deberán alcanzarse dentro de plazos específicos. Estas metas deben modificarse según sea necesario para adecuarlas a las condiciones locales e incorporarse en los programas globales de lucha contra la pobreza. La UE ha sugerido que el contenido social de los programas para los PPME debe integrarse a la condicionalidad de los programas del SRAE. Sin embargo, la UE destacó también el riesgo de fijar objetivos presupuestarios simples y de realizar una labor de seguimiento mecánica, señalando que los indicadores del desempeño no deben sustituir el análisis en profundidad y coordinado de la situación social. En otros comentarios formulados por los gobiernos se señala que la reducción de la pobreza es un proceso a largo plazo; se ponen de relieve las dificultades de establecer los mecanismos de seguimiento necesarios dentro de los plazos de la Iniciativa para los PPME, y se destacan los riesgos de las micro condiciones detalladas en los sectores sociales. En este contexto, el Gobierno del Reino Unido sugiere que el punto de culminación puede alcanzarse tras cumplirse ciertos objetivos fundamentales en materia de reducción de la pobreza, por ejemplo, la asignación del gasto público a los sectores clave en la lucha contra la pobreza.

Transparencia y rendición de cuentas

25. Prácticamente todos aquellos que formularon comentarios sobre la Etapa II de la evaluación señalaron que las mejoras en materia de transparencia y rendición de cuentas son fundamentales para lograr la eficacia del gasto público y para que dicho gasto beneficie a los pobres. Varios representantes de ONG y la comunidad de instituciones religiosas han observado que la sociedad civil y otras partes interesadas deben participar en el seguimiento de los fondos movilizados para fines de reducción de la pobreza y, a este respecto, elogiaron los resultados obtenidos por el Fondo de lucha contra la pobreza de Uganda. Algunas personas han señalado que los gastos de los fondos para la erradicación de la pobreza deben estar sujetos a una auditoría externa independiente y al control parlamentario. Uno de los representantes propuso el establecimiento de un sistema de vigilancia a nivel de gobierno central y a nivel local. Varios representantes de ONG indicaron también que los acreedores deben hacerse responsables por los créditos otorgados en el pasado (especialmente los créditos de exportación) y solicitaron que se aumente la transparencia del sistema financiero internacional.

26. El Gobierno de los Estados Unidos solicitó el establecimiento de un “nuevo mecanismo destinado a garantizar que los beneficios derivados del flujo de fondos de los programas de alivio de la deuda se destinen directamente y de manera fiable a financiar un mayor número de programas para combatir la pobreza”, si bien reconoció que tomará tiempo y esfuerzo crear instituciones que satisfagan eficazmente las necesidades sociales. Muchos representantes de la sociedad civil propusieron el uso de fondos para la erradicación de la pobreza como una forma de promover la transparencia y la rendición de cuentas en el uso del ahorro obtenido gracias al alivio

de la deuda. También se ha observado cierto interés en estos fondos en los organismos oficiales, que han atribuido una importancia similar a la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, el PNUD ha propuesto el establecimiento de una asociación nacional cuyas funciones serían orientar una parte de los dividendos del alivio de la deuda a proyectos de desarrollo humano, proveer un foro para la creación de un programa de desarrollo nacional, y asesorar al gobierno con respecto a sus programas sectoriales de desarrollo humano. El Gobierno del Reino Unido ha indicado que, si bien estos fondos podrían utilizarse también para movilizar el respaldo de los donantes, a fin de superar las inquietudes sobre fungibilidad, estos recursos deben integrarse a un sistema de gasto a mediano plazo y formar parte de una estrategia contra la pobreza que trascienda el uso de los ahorros relativos al servicio de la deuda. Otras ONG hicieron comentarios similares. World Vision Partnership señaló la necesidad de “evitar el lodazal de la fungibilidad a fin de garantizar una verdadera adicionalidad en el gasto público, que es esencial para una reducción sostenible de la pobreza”.

Alivio de la deuda

27. La mayoría de los representantes de la sociedad civil señalaron que para reducir la pobreza es necesario reducir el servicio de la deuda a corto plazo a fin de liberar recursos para fines de gasto social y disminuir el volumen de deuda y eliminar así la deuda pendiente. Al mismo tiempo, muchos de ellos estimaron que en la Iniciativa para los PPME se atribuye demasiada importancia a la reducción del volumen de la deuda y que la disminución del servicio de la deuda constituye una prioridad inmediata si ha de contarse con recursos adecuados para fines de gasto social. A este respecto, varios representantes señalaron que los indicadores sociales son fundamentales para evaluar la carga del servicio de la deuda. Los representantes del North-South Institute observaron que la reducción de la deuda multilateral debe realizarse a través del alivio en materia de liquidez, que esto debe hacerse de manera flexible, y que deben usarse cuentas de depósito en custodia para otorgar donaciones destinadas a cubrir el servicio de la deuda multilateral en todas las instituciones internacionales de financiamiento. Los representantes de EURODAD, tras señalar que el alivio de la deuda constituye una oportunidad única, destacaron la importancia de contar con un mecanismo fiable para detener los programas de alivio de la deuda si los recursos no se encauzan a los sectores sociales a través de un fondo para la erradicación de la pobreza. El alivio del servicio de la deuda, en lugar de la cancelación del saldo de ésta, podría ser parte de este mecanismo pues permitiría suspender el proceso de ser necesario.

28. Los gobiernos e instituciones multilaterales propusieron concentrar la reducción del servicio de la deuda al comienzo si la reducción del saldo no bastaba para proveer los recursos necesarios para reducir la pobreza. Uno de los entrevistados señaló que el alivio del servicio de la deuda permite suministrar recursos con mayor rapidez, mantener ciertas ventajas sobre las políticas sociales a través del futuro alivio del saldo de la deuda y, a diferencia de la reducción del saldo, no pondría en peligro los recursos destinados a la asistencia. No obstante, algunos de los entrevistados en este grupo reconocieron que la reducción del saldo de la deuda también es necesario para mejorar las perspectivas de inversión e incentivar la aplicación de reformas.

Gestión de la deuda

29. Los comentarios provenientes de la sociedad civil sobre este tema fueron motivados por la necesidad de prevenir futuras crisis de deuda, garantizar la disponibilidad de recursos en condiciones concesionarias, y destinar los nuevos préstamos a proyectos con grandes beneficios económicos y sociales que tengan relación con los planes nacionales de desarrollo. Se hizo hincapié en la necesidad de mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el suministro de nuevos préstamos para permitir que la sociedad civil, y posiblemente al poder legislativo, participen eficazmente en la regulación y el seguimiento de los nuevos préstamos. Uno de los entrevistados propuso que, como condición para la cancelación de la deuda, los países deben comprometerse a fijar un límite más alto en cuanto a los futuros requisitos relativos al servicio de la deuda en relación con las exportaciones y los ingresos previstos. Además, varios entrevistados destacaron la importancia de la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los acreedores (especialmente con respecto a los créditos de exportación) a fin de garantizar que los nuevos préstamos se otorguen en condiciones concesionarias adecuadas y se utilicen de manera productiva. Otros representantes de la sociedad civil destacaron la importancia de contar con personal bien preparado en las áreas de gestión y reducción de deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME. Además, observaron que los países deudores deben participar plenamente y de manera más equitativa en las negociaciones de la deuda, y que la sociedad civil debe aumentar su participación en este terreno.

30. Los gobiernos propugnaron también la creación de un proceso presupuestario transparente y responsable y destacaron la importancia de la asistencia técnica y el apoyo financiero para fortalecer la capacidad en el terreno de la gestión de deuda. La UNCTAD, una organización especializada en esta área, señaló que los esfuerzos por reforzar la gestión de la deuda deben orientarse a seis áreas fundamentales: garantizar un respaldo decidido e ininterrumpido de la gestión de la deuda por parte del gobierno; establecer un marco jurídico apropiado para respaldar la labor de la oficina encargada de la deuda; mejorar la comunicación y coordinación entre las instituciones financieras locales; velar por que se mantenga al personal capacitado y con experiencia; poner en práctica un sistema eficaz de gestión de deuda, y mejorar la coordinación entre los organismos que proveen asistencia.

III. EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN MATERIA DE REFORMA

31. Tanto la necesidad de aplicar uniformemente políticas adecuadas para reducir la pobreza en el largo plazo como el carácter irrevocable de la labor de alivio de la pobreza en el marco de la Iniciativa para los PPME ponen de relieve la importancia de la identificación con los programas, la transparencia y la rendición de cuentas mencionados por la mayoría de los entrevistados para lograr que el gasto social sea eficaz y beneficie a los pobres. Es improbable que una reorientación de la Iniciativa hacia la política social, durante el período relativamente breve de vigencia del programa, se traduzca en una reducción importante de la pobreza. Sin embargo, durante ese período el objetivo consistiría en establecer, con la participación de la sociedad civil, un proceso duradero que a más largo plazo permita lograr un crecimiento sostenible y reducir la pobreza.

32. En esta sección se evalúan algunas propuestas específicas formuladas durante la Etapa II de la evaluación y algunas consideraciones generales que deberán ser tomadas en cuenta al examinar estas propuestas.

A. RESULTADOS, INDICADORES Y ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

33. Los objetivos internacionales de desarrollo proveen un contexto para la formulación de objetivos específicos para los países en materia de reducción de la pobreza. Como se señaló anteriormente, estos objetivos son reflejo de una visión multidimensional de la pobreza y abarcan no sólo los bajos niveles de ingresos sino también la falta de instrucción elemental, las malas condiciones de salud y la falta de acceso a los servicios. Para adecuar estas metas a las condiciones imperantes en cada país será necesario, en primer lugar, comprender cabalmente las características (regionales, ocupacionales, étnicas, etc.) y localización de la pobreza e identificarlas con los indicadores fundamentales de los resultados deseados. Seguidamente, pueden identificarse indicadores que servirán como medida aproximada para evaluar el progreso actual, hasta que sea posible evaluar los cambios registrados por los indicadores fundamentales de los resultados.

34. La posible ventaja de utilizar estos indicadores, en lugar de valerse simplemente de indicadores de insumos como, por ejemplo, el gasto social, puede apreciarse claramente en los estudios empíricos, que en el mejor de los casos, sólo han puesto al descubierto un vínculo precario entre un mayor nivel de gasto total en salud y educación y la aplicación de medidas más eficaces en materia de nivel de instrucción y estado de la salud⁸. En parte, esta relación precaria entre un alto nivel de gasto social y el mejoramiento de los indicadores sociales se debe a que existen grandes diferencias entre los países en cuanto a la eficiencia del gasto social⁹. Por ejemplo, existen ciertos indicios de que los efectos beneficiosos del gasto en educación y salud en los indicadores sociales pueden aumentar al reorientar la composición del gasto hacia la educación primaria y la atención preventiva de la salud¹⁰. Además, la distribución geográfica del gasto social, especialmente el sesgo a favor de las zonas urbanas, puede tener importantes consecuencias sobre su efecto en los indicadores sociales. Con respecto a las importantes consecuencias de la eficiencia del gasto social, se ha señalado que "...la solución no es, simplemente, aumentar el gasto. En muchos casos es igualmente o más importante mejorar el marco institucional y de políticas para el suministro y uso de servicios sociales"^{11 12}.

35. Además de proveer ideas valiosas con respecto a la eficiencia relativa del gasto social, el uso de indicadores puede desempeñar una función importante en el diseño y aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza. En principio, la reducción de la pobreza puede incorporarse en un enfoque orientado a mejorar indicadores específicos de desarrollo humano (como el nivel de alfabetización). Este mejoramiento focalizado tendría que traducirse, entre

⁸ Por ejemplo, véase Musgrove (1996).

⁹ Por ejemplo, véase Gupta y otros (1997)

¹⁰ Véase Gupta y otros (1999)

¹¹ Demery y Walton (1998)

¹² En *Review of the IMF's Approach to Social Issues and Policies* (de próxima publicación).

otras cosas, en el mejoramiento de otros indicadores intermedios afines (en este caso, por ejemplo, el nivel de matrícula en escuelas primarias y el coeficiente de retención escolar). Finalmente, el costo de lograr estas mejoras, año a año, en el marco de las metas intermedias afines tendría que calcularse teniendo en cuenta sus efectos sobre el presupuesto.

36. Además de proporcionar un marco coherente para la formulación de programas de gasto social en el mediano plazo, el uso de indicadores intermedios ofrece una ventaja adicional en el seguimiento de la aplicación del programa. Generalmente, los datos sobre los indicadores finales de la salud y el estado de la educación se obtienen con grandes retrasos y, por consiguiente, el éxito de las reformas de políticas sólo puede evaluarse varios años después de la aplicación de las reformas. No obstante, generalmente en el caso de los datos sobre los indicadores inmediatos subyacentes relacionados con los indicadores finales, los retrasos son relativamente breves y, con frecuencia, no son mayores que los atrasos en la notificación de datos finales sobre los desembolsos presupuestarios anuales. Esto proveerá una base para evaluar el progreso en general y un sistema de alerta anticipada para identificar aquellos aspectos de los programas que deberán corregirse.

37. Esto es particularmente importante en el caso de las decisiones adoptadas en el marco de la Iniciativa para los PPME. Uno de los principios fundamentales de la Iniciativa es que, en el punto de culminación, la obligación de cumplir con un nivel específico de alivio del valor neto actualizado de la deuda se vuelve irreversible. Sin embargo (con una combinación viable de medidas de alivio en materia de liquidez y reducción del saldo de la deuda) los beneficios financieros serán provistos a lo largo de varios años con posterioridad al punto de culminación. La clave para mejorar el vínculo entre los programas de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME y la reducción de la pobreza consiste en garantizar que la labor realizada por el gobierno entre el punto de decisión y el punto de culminación guarde relación con el objetivo de reducir la pobreza y que se establezcan procedimientos para garantizar, a más tardar en el punto de culminación, un análisis transparente del progreso en cuanto a los aspectos fundamentales de la pobreza. Esta información y el proceso de intercambio de información permitiría ajustar los programas oficiales y la asistencia externa según sea necesario. Una labor decidida en cuanto a los indicadores y el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas constituye el mejor fundamento para garantizar que se seleccionen los objetivos adecuados y que el seguimiento de los indicadores afines oriente las decisiones en materia de ejecución y asignación de recursos.

38. Si bien en los documentos sobre la Iniciativa para los PPME se han destacado ya muchos de los aspectos importantes de las estrategias para la reducción de la pobreza, sería conveniente, sin duda, aplicar un enfoque más sistemático orientado a los resultados. En el Anexo 2 se presenta un resumen de los avances logrados hasta la fecha en el área de los problemas sociales y el seguimiento de los indicadores del desarrollo en los documentos relativos a los PPME.

B. ALIVIO DE LA DEUDA, PAGOS DEL SERVICIO DE LA DEUDA Y EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO

39. Uno de los principales beneficios de la Iniciativa es que la reducción de los pagos anuales del servicio de la deuda permitirá acomodar niveles más elevados de gasto en áreas que son

fundamentales para acelerar la reducción de la pobreza, incluido el gasto social. El problema consiste en cómo garantizar que se realice este gasto adicional y que se focalice adecuadamente. No obstante, otro objetivo importante de la Iniciativa es regularizar la situación financiera de los países pobres. En vista de que algunos de los PPME no estaban atendiendo el servicio de su deuda, el alivio de la deuda no proveerá recursos fiscales adicionales inmediatos. La necesidad de establecer un vínculo entre el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME y la reducción de la pobreza debe considerarse como un incentivo para dar prioridad a la asignación de todos los recursos disponibles (alivio de la deuda y otros programas) en armonía con los objetivos de reducción de la pobreza.

40. En el Anexo 3 se explica la magnitud relativa de esta labor. Aunque el ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda podría representar una contribución importante para afrontar los costos de la reducción de la pobreza en los PPME, se podría prever que otras fuentes, incluidas otras corrientes de ayuda, seguirán suministrando el grueso de los recursos disponibles para ese propósito.

41. Además de aumentar el gasto para la reducción de la pobreza se necesitan programas destinados a mejorar su eficiencia, tanto con respecto a la composición intersectorial del gasto público como a la asignación de los recursos entre los diversos sectores. Por ejemplo, en el área de la educación existen numerosos desequilibrios entre los montos destinados al pago de salarios de los maestros, libros de texto y equipo, y el mantenimiento de las instalaciones, lo cual afecta la calidad de la educación. Existen grandes disparidades en cuanto a la eficacia en función de los costos del gasto oficial en los sectores sociales y otras áreas sumamente importantes para la reducción de la pobreza en países de África y otros continentes. Otro problema consiste en focalizar el gasto social en los pobres, lo que en muchos casos es difícil de lograr.

C. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FUNCIÓN DE LOS FONDOS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA

42. La transparencia y rendición de cuentas constituirían un elemento clave de este proceso y, además, serían importantes para mantener (y, ojalá, aumentar) los flujos de asistencia hacia los países de ingreso bajo. La campaña mundial de alivio de la deuda ha centrado la atención en la pobreza en los países de ingreso bajo. Por lo tanto, la transparencia y rendición de cuentas son esenciales para demostrar que la Iniciativa está orientada a reducir la pobreza. Además, el riesgo de que el alivio de la deuda pueda traducirse en una reducción de la asistencia para el desarrollo hace necesario demostrar que el uso eficaz de la asistencia, incluido el alivio de la deuda, justifica un aumento de dicha asistencia.

43. En este contexto, el uso de los fondos para la erradicación de la pobreza ha sido ampliamente preconizado. Específicamente, se considera que estos fondos proveen transparencia en la asignación de recursos y, por lo tanto, alientan un mayor nivel de responsabilidad en el uso del ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda; de este modo, un fondo para la erradicación de la pobreza puede ayudar a garantizar que dicho ahorro se destine a las áreas prioritarias del gasto social. Además, un fondo puede complementar los planes para combatir la pobreza haciendo notar la mayor prioridad que el gobierno asigna a la reducción de la pobreza y atrayendo mayor respaldo de los donantes externos. Como lo demuestran los resultados obtenidos en Uganda

(Recuadro 4), los fondos de erradicación de la pobreza pueden brindar también una oportunidad para alentar la participación de la sociedad civil.

44. Sin embargo, estos atributos de los fondos para la erradicación de la pobreza son igualmente importantes para el proceso presupuestario que rige el gasto público, en todas sus formas, y el uso de todas las fuentes de ingreso. Por consiguiente, es importante que las operaciones de estos fondos incluyan un esfuerzo por mejorar la gestión de gobierno, que está vinculada con el buen funcionamiento y la transparencia de los procesos presupuestarios. Sobre todo, es necesario garantizar la plena integración de las actividades de los fondos en el proceso presupuestario, desde la planificación inicial hasta la notificación sobre la ejecución del gasto. La necesidad de integrar los recursos liberados mediante el alivio de la deuda se evidencia también en lo señalado anteriormente, es decir, en que las corrientes de asistencia y los ingresos tributarios internos seguirán financiando el grueso del gasto social.

**Recuadro 4: Fondo de lucha contra la pobreza de la República de Uganda:
directrices y modalidades operativas**

El Gobierno de Uganda estableció el Fondo de lucha contra la pobreza en 1998/99 como un elemento fundamental de la gestión presupuestaria. El Fondo tiene como fin destinar los recursos obtenidos gracias a los programas de alivio de la deuda de la Iniciativa para los PPME y los recursos de donantes en general a la aplicación de programas en el marco del Plan de acción para la erradicación de la pobreza. El Plan fue establecido en 1998 como un mecanismo presupuestario destinado a garantizar que todo el financiamiento (público y de donantes) se destine a la reducción de la pobreza. Los sectores fundamentales incluyen los de educación, salud, agua, infraestructura y agricultura.

El Fondo abarca los recursos públicos y de donantes. Los fondos de los donantes se usarán para financiar la construcción de aulas y la atención primaria de la salud, respaldar los actuales programas gubernamentales, incluidos el desembolso, la ejecución, el seguimiento y la auditoría. El Gobierno destinará todos los recursos liberados gracias al alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME a los sectores sociales fundamentales.

A fin de garantizar y mejorar la transparencia, todos los desembolsos de recursos del Fondo serán dados a conocer y examinados en reuniones trimestrales con los donantes, las cuales incluirán la participación de los funcionarios gubernamentales pertinentes y de representantes de las ONG y los medios de comunicación.

¿Cómo funciona el Fondo de lucha contra la pobreza?

- Los donantes depositan fondos en la cuenta del Fondo en el Banco de Uganda, una cuenta separada del Fondo consolidado del Estado. Todos los gastos son supervisados por el poder legislativo y el auditor general.
- Los fondos son distribuidos cada mes a nivel de distritos con normas precisas de rendición de cuentas para los funcionarios administrativos de mayor rango en cada distrito.
- El 5% de cada donación se destina a procedimientos de contabilidad y auditoría. Los ministerios pertinentes deberán presentar informes trimestrales a los funcionarios administrativos sobre el uso de los fondos. Estos informes sirven de base para los informes examinados en las reuniones trimestrales con los donantes. Estas reuniones incluirán la plena participación de las ONG y los medios de comunicación.

45. Si los fondos para la erradicación de la pobreza no se integran en el presupuesto general, la duplicación de actividades y la falta de complementariedad probablemente se traducirán en el desperdicio de recursos. En muchos países, la falta de sostenibilidad en el gasto de los fondos para la erradicación de la pobreza, sobre todo en lo que respecta al suministro de fondos de contrapartida para fines de mantenimiento, ha pasado a constituir un problema. En otros casos, el uso de un fondo especial cuyo control está al margen del proceso presupuestario normal ha

aumentado la presión para que los salarios se incrementen a los niveles existentes fuera del sector público, complicando así la tarea fundamental de establecer una estructura salarial adecuada para dicho sector.

46. Por otra parte, la falta de integración con el presupuesto podría menoscabar la principal razón de ser de un fondo para la erradicación de la pobreza, a saber, la de suministrar un vínculo transparente entre el ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda y el gasto social. Los gastos sufragados por el fondo --equivalentes a la reducción de los pagos el servicio de la deuda-- podrían no tener un carácter realmente adicional si reemplazan simplemente los gastos hasta ahora atribuidos al resto del presupuesto. Por lo tanto, a nivel general, el ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda podría facilitar un aumento del gasto improductivo incluso si el fondo registrara un aumento proporcional del gasto. Por lo tanto, la transparencia en la asignación del ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda a través de un fondo para la erradicación de la pobreza podría, en última instancia, depender de la transparencia del resto del proceso presupuestario, incluida la precisión de los datos sobre la composición del gasto.

47. Además, la experiencia reciente de los fondos para la erradicación de la pobreza pone de relieve la necesidad de una cuidadosa evaluación de los resultados. El uso de un fondo puede traducirse en un aumento de la rendición de cuentas, lo que a su vez puede proveer más oportunidades para tomar en cuenta las necesidades de los pobres al asignar el gasto del fondo. Los resultados obtenidos por los fondos sociales, que han sido establecidos en muchos países con ayuda externa, son relevantes a este respecto. Generalmente, estos fondos son creados como mecanismos de financiamiento de rápido desembolso que funcionan en base a la demanda. Sin embargo, un examen de los resultados obtenidos por los fondos sociales en Brasil demostró que en muchos casos no es la comunidad la que selecciona y diseña los proyectos, sino las empresas, los políticos, y el personal de los fondos para el alivio de la pobreza¹³. Además, estos fondos pueden no llegar a beneficiar a los más pobres; en Bolivia, las inquietudes relativas a la falta de focalización produjeron el reemplazo del Fondo Social de Emergencia por dos nuevos fondos para el alivio de la pobreza a mediados de la década de 1990. Estos contaban con menos autonomía y tomaban en cuenta las características regionales de la pobreza al asignar los recursos¹⁴.

48. En el examen, los entrevistados destacaron también la importancia de la gestión de la deuda para superar decididamente la carga insostenible de la deuda. La gestión eficaz de la deuda tiene varios elementos fundamentales, incluidas la transparencia y rendición de cuentas, como se señaló en el examen. Estos elementos se analizan en el Recuadro 5. Dado que este es un aspecto fundamental para lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo, el Banco y el FMI examinarán más detenidamente las estrategias de gestión de la deuda en consulta con la UNCTAD y otros organismos asociados a fin de determinar la forma de mejorar este aspecto.

¹³ Véase Tendler (1999)

¹⁴ Graham (1994) y Carvalho (1994)

Recuadro 5: Gestión de la deuda

Para lograr una gestión eficaz de la deuda externa es necesario coordinar la adopción de decisiones, lo cual reviste importancia para la contratación, utilización y servicio de los préstamos. En muchos casos, la falta de coordinación entre los organismos participantes se traduce en el establecimiento de condiciones y niveles inadecuados de financiamiento exterior, el registro deficiente de los datos sobre niveles de endeudamiento, o problemas en el servicio de la deuda. El aspecto clave de una gestión eficaz de la deuda externa es la creación de mecanismos institucionales bien coordinados y de colaboración plenamente integrados en el marco global de política macroeconómica y con objetivos transparentes. La mejor forma de establecer estos mecanismos es a través de una legislación que defina las obligaciones de los diferentes organismos participantes y que sea coherente con los principios del buen gobierno.

Para que la gestión de la deuda externa sea eficaz y transparente, debe ser aplicada y controlada por un órgano coordinador de alto nivel que reúna a funcionarios superiores de los organismos encargados de la gestión financiera y económica de un país. La autoridad para aprobar y contraer deuda externa debe estar en manos de un organismo centralizado que, además, debe encargarse de verificar la información relativa a la obtención de préstamos. Los subcomités pueden proveer proyecciones sobre balanza de pagos, análisis de sostenibilidad de la deuda, y operaciones fiscales a mediano plazo.

Como parte del proceso de la Iniciativa para los PPME, un órgano coordinador en los países deudores debe establecer sus propias políticas y juicios sobre lo que considera un nivel adecuado de endeudamiento externo en el mediano plazo en función de la proporción del saldo y el servicio de la deuda. Los acreedores, especialmente los organismos de crédito a la exportación y otros organismos comerciales, deben evitar otorgar préstamos que son incompatibles con la estrategia de gestión de deuda del gobierno.

El seguimiento minucioso de las deudas contraídas por el organismo centralizado conlleva el registro de información detallada sobre compromisos individuales de préstamo, desembolsos y obligaciones del servicio de la deuda en todas las categorías de la deuda externa del sector público y la deuda pública con garantía del Estado, incluida la deuda de las empresas públicas y la deuda privada garantizada y, en la medida que sea posible, las deudas privadas que no están garantizadas por el gobierno deudor. La adquisición de computadoras y programas es esencial para respaldar la gestión de la deuda externa, tanto para fines de fiscalización y registro de la deuda como para la formulación de estrategias para hacer frente a la deuda. Se han creado nuevos programas informáticos para facilitar un análisis mejor orientado al futuro, incluido el análisis de la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, a este respecto es importante que los PPME mejoren su propia capacidad interna para la formulación de estrategias para la deuda y la su fiscalización, dando prioridad a la capacitación y el mantenimiento del personal encargado de la gestión de la deuda.

IV. MEJORAMIENTO DEL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

49. Esta sección --sobre la base de los comentarios recibidos en la Etapa II de la evaluación de la Iniciativa para los PPME, y teniendo en cuenta las consideraciones examinadas en la Sección III-- se centra en la función de las estrategias de reducción de la pobreza. El programa propuesto parte de la premisa básica de que la única forma de establecer un vínculo sólido entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza consiste en lograr que el alivio de la deuda provisto a través de la Iniciativa forme parte integral de un programa más amplio para aplicar estrategias pragmáticas de reducción de la pobreza. Además de los elementos fundamentales de este programa mejorado de reducción de la pobreza se examina también la necesidad de mejorar la disponibilidad de datos fundamentales y la forma en que el programa puede utilizarse para especificar las condiciones para los puntos de culminación, incluidos, cuando sea apropiado, puntos de culminación fluctuantes.

50. Es necesario señalar desde el comienzo que ésta es un área de gran alcance. Como lo demuestran los resultados obtenidos en los países, la reducción eficaz de la pobreza es un proceso complejo y a largo plazo. La Iniciativa para los PPME provee un fuerte impulso a este respecto pero los recursos necesarios para lograr una reducción sostenible de la pobreza son muy superiores a los recursos actualmente movilizadas a través de la Iniciativa. Además, la aplicación de un programa mejorado de reducción de la pobreza hará necesario que el Banco y el FMI adapten sus procedimientos y, lo que es igualmente importante, la forma en que colaboran entre sí y con los gobiernos, la sociedad civil, los donantes y los acreedores.

A. ESTRATEGIAS PRAGMÁTICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

51. La mayoría de los PPME han puesto en marcha estrategias de reducción de la pobreza y desarrollo social. Estas varían considerablemente en cuanto a su alcance y profundidad (en el Anexo 4 se presenta un resumen de los planes de acción para reducir la pobreza en los PPME). La clave consiste en lograr que estas estrategias estén basadas en una visión empírica de los vínculos de causalidad entre las políticas públicas y los avances en el terreno de la pobreza. Las estrategias de reducción de la pobreza, los objetivos y las políticas macroeconómicas, y las políticas y programas sectoriales deben ser formulados mediante un proceso iterativo a fin de que coincidan y se respalden entre sí. Si bien los servicios sociales básicos son vitales, las estrategias de reducción de la pobreza deben ser amplias y deben calcularse plenamente sus costos con el fin de desplegar todos los recursos públicos disponibles para maximizar el crecimiento y la reducción de la pobreza. Además, deben aplicarse las reformas de las políticas y los programas necesarios para abordar otros aspectos determinantes de la pobreza y los obstáculos para el acceso, como en las áreas de infraestructura social (por ejemplo, vivienda, saneamiento, caminos y puentes), rural y de desarrollo del sector privado.

52. El programa mejorado que aquí se propone se basa en los resultados obtenidos en diversos países así como en la labor analítica realizada por organizaciones internacionales, ONG y profesionales del sector académico en distintos países, y representa una intensificación de los esfuerzos actualmente en curso. Se reconoce que el bienestar de los pobres depende del ingreso y de otros factores como el acceso a los servicios públicos, la seguridad y la integración. El desafío consiste en alentar y acelerar (en los casos en que se ya se esté haciendo) el abandono de una formulación independiente de las políticas sociales, los objetivos macroeconómicos y las políticas sectoriales y adoptar un enfoque integrado que permita avanzar en la reducción de la pobreza y el logro de las metas de desarrollo humano. Dado que esta estrategia formará parte de un marco macroeconómico viable y coherente y de reformas orientadas al crecimiento y el aumento de la eficiencia, es posible tomar en cuenta los efectos sociales de este marco macroeconómico, y las políticas se orientarán a lograr una reducción duradera de la pobreza en un frente amplio (Recuadro 6)¹⁵.

¹⁵ En una publicación titulada *Poverty Reduction Strategies in developing Countries*, Banco Mundial (1999) se dan a conocer propuestas detalladas para la adopción de un enfoque orientado a la reducción de la pobreza. Véase también *Review of Social Issues and Policies in IMF-Supported Programs* (de próxima publicación).

Recuadro 6: Elementos fundamentales de un programa mejorado de reducción de la pobreza

El programa mejorado de reducción de la pobreza, resultado de las enseñanzas adquiridas a través de los programas del Banco y el FMI, así como de los propios esfuerzos realizados por los países y las consultas con otros miembros de la comunidad del desarrollo, constituye una labor a largo plazo que hace necesario adoptar medidas en varios frentes, incluidos los siguientes:

- Reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza y que ésta no se limita a los servicios sociales.
- La reducción sostenible de la pobreza no será posible sin el crecimiento económico. La estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales son esenciales para que los países de ingreso bajo alcancen un nivel más avanzado de crecimiento sostenible.
- La focalización en la transparencia, las metas de reducción de la pobreza y el establecimiento de mecanismos para el seguimiento de los indicadores substitutivos intermedios son esenciales para garantizar la adecuada formulación y aplicación de los planes de acción y los mecanismos de gestión de recursos.
- Una participación amplia es esencial para la aplicación viable de una estrategia de lucha contra la pobreza. Además de la transparencia de las políticas que puede derivarse de la participación, son esenciales también otros aspectos del buen gobierno.

Un aspecto fundamental de este enfoque es la comprensión cabal del carácter y ubicación de la pobreza en los países. Esto y el análisis de los factores determinantes de la pobreza son necesarios para formular un programa eficaz de reducción de la pobreza y alcanzar las metas fijadas. Del mismo modo, una visión cabal de la pobreza y sus factores determinantes constituirán la mejor base para seleccionar prioridades en materia de política pública y el suministro de asistencia externa.

Al elaborar una estrategia pragmática que permita un seguimiento de base amplia deben tenerse presentes las siguientes observaciones:

- Una labor de seguimiento participatoria de la aplicación de la estrategia incluiría metas establecidas para varios indicadores sociales intermedios, por ejemplo, el suministro a los servicios de salud y educación o el acceso a dichos servicios.
- En muchos países será necesario fortalecer la capacidad institucional necesaria para aplicar y supervisar el plan y podría necesitarse asistencia externa. La sociedad civil desempeñaría un papel prominente en la labor de seguimiento y contribuiría a garantizar la rendición de cuentas.
- Se haría un cálculo completo del costo de lograr los objetivos fijados y el marco macroeconómico se incorporaría plenamente en la estrategia de reducción de la pobreza.

Cuadro 1. Ejemplos de resultados e indicadores fundamentales en materia de reducción de la deuda

	Resultados perseguidos	Indicador intermedio
2. GENERAL	Aumento del ingreso o consumo de los pobres, o ambos	PNB per cápita Incidencia de la extrema pobreza: población que vive con menos de US\$1 al día Coeficiente de desfase de la pobreza: incidencia X grado de pobreza Tasa de malnutrición (peso inferior al normal) (moderada y grave)
3. EDUCACIÓN	Tasa más alta de alfabetización del total de la población Igualdad de los géneros en la educación Mejor calidad de la educación	Tasa neta de matrícula en la educación primaria Resultados numéricos obtenidos por los estudiantes en los exámenes normalizados del aprendizaje Coeficiente niñas/niños en la educación primaria y secundaria Terminación del cuarto grado de educación primaria Número de libros de texto por alumno Coeficiente estudiantes/personal en la educación primaria
4. SALUD	Tasas más bajas de mortalidad infantil Tasa más bajas de mortalidad en la niñez Tasas más bajas de mortalidad materna Mayor acceso a los servicios de atención de salud	Cobertura de inmunización Porcentaje de nacimientos atendidos por personal capacitado Índice de desigualdad entre las regiones 1/ Proporción de la población que tiene acceso al agua potable Proporción de centros de salud con botiquín de medicamentos básicos Índice de suministro de servicios de salud 2/

1/ El índice se define como el número de centros de salud que sirven al 25% de la población mejor atendida dividido por el número de centros que sirven al 25% de la población peor atendida.

2/ Enfoque aplicado en Mozambique que refleja un promedio ponderado del número de inmunizaciones, maternidades, etc..

53. Uno de los elementos importantes de este enfoque es el mayor énfasis que se da a los procesos participatorios de base amplia, particularmente en la selección y el seguimiento de los resultados obtenidos y los indicadores en el terreno de la pobreza. Si bien un enfoque participatorio es lento y caro, ofrece dos ventajas evidentes. Primero, crea un sentido de

identificación de los participantes con los programas. Por ejemplo, las evaluaciones realizadas por el Banco de sus operaciones de financiamiento en apoyo de reformas de política han permitido determinar que el impacto es mayor cuando los gobiernos se encargan de proponer las reformas, y es muy probable que los programas nacionales de política sean más efectivos cuando representan un consenso amplio de la sociedad civil y otras partes interesadas en promover el desarrollo nacional. Segundo, un proceso participatorio puede incrementar los flujos de información disponibles para formular y aplicar una estrategia de reducción de la pobreza. En muchos países, algunos servicios esenciales como la educación y la salud son, en gran parte, provistos directamente por organismos donantes y ONG nacionales, por ejemplo, organizaciones religiosas, y es importante aprovechar las enseñanzas derivadas de la experiencia.

54. La formulación de una estrategia pragmática, cuya aplicación debe ser vigilada frecuentemente de manera participatoria, incluye varias etapas: a) seleccionar indicadores de los resultados que reflejen directamente el estado de la pobreza en el país y representen los objetivos centrales de la estrategia de reducción de la pobreza; b) identificar los factores determinantes de la pobreza en el país, muchos de los cuales estarán vinculados entre sí debido al carácter multidimensional de la pobreza, todos los cuales serán fundamentales para lograr el progreso en este terreno, y c) establecer prioridades para la adopción de medidas públicas y la asistencia externa, en base al estado de la pobreza y los factores que permiten reducirla.

55. El enfoque es dinámico en el sentido de que los resultados del seguimiento de la pobreza se reintegran al análisis de los factores que la determinan y la fijación de prioridades y la formulación de políticas públicas. Si bien las ideas subyacentes a este enfoque no son nuevas, el carácter global del programa general de reducción de la pobreza lo distingue de otros enfoques más parciales. Se prevé que este proceso estará basado y se iniciará en los países y que tendrá amplia participación de los diversos miembros de la sociedad civil. El Banco, el FMI y otros socios externos podrían proveer asistencia. En los casos que sea apropiado este proceso podría llevarse a cabo en el contexto de la formulación de un marco de desarrollo de gran alcance.

56. La selección de indicadores de resultados es una parte importante del proceso. Si los indicadores nacionales de resultados han de basarse en una visión de las características de la pobreza en un país, se necesitará un análisis detallado para seleccionar las prioridades. En general, esto conllevará una desagregación de los resultados entre los diversos grupos; probablemente, en muchos países serán importantes los factores geográficos, demográficos (incluido el género), étnicos y ocupacionales. Además, en la selección de objetivos para los indicadores deben tomarse en cuenta las diversas categorías de indicadores sociales básicos en los PPME, como se demuestra concluyentemente en el Anexo 5.

57. Para complementar los indicadores finales de evolución, los encargados de adoptar las políticas dentro y fuera del país necesitarán indicadores intermedios que puedan ser fácilmente controlados y utilizados para señalar los cambios ocurridos durante los períodos más breves que generalmente son de interés para los gobiernos, electores, acreedores y donantes. En el Cuadro 1 se presentan algunos ejemplos a este respecto. Algunos indicadores indirectos podrían ser de utilidad para las evaluaciones anuales de los gobiernos y socios externos. La fiabilidad de estos indicadores se determinará en cada caso particular, para lo cual se procurará determinar,

principalmente, si han sido ampliamente utilizados en el terreno de la pobreza y el desarrollo humano en el país pertinente. Por ejemplo, en muchos países las tasas de mortalidad infantil y de niños menores de cinco años probablemente se utilizarán como indicadores de evolución; algunos indicadores adecuados podrían incluir el porcentaje de niños menores de cinco años con peso inferior al normal, la proporción de niños con bajo peso al nacer, y las tasas de vacunación.

58. Para formular un programa coherente de lucha contra la pobreza es esencial comprender cabalmente cuáles son los factores que la determinan. La presentación de datos sobre los niveles y la evolución de la pobreza y los indicadores intermedios son necesarios, si bien no bastan, para formular una estrategia pragmática. La próxima etapa consiste en reunir y procesar información sobre los procesos causales subyacentes al desarrollo humano, la pobreza y la desigualdad. El problema consiste en determinar cuáles son los procesos causales subyacentes a la evolución y los indicadores pasados (y previstos) observados en el país. Es necesario identificar los factores causales o determinantes. Las medidas que puedan aplicarse en cada país dependerán indudablemente de los datos, el tiempo y la capacidad disponibles para analizar los factores causales subyacentes a los niveles y la orientación de la pobreza y el desarrollo humano a lo largo del tiempo. En el caso de los países en que se han realizado estudios más acabados y mejores evaluaciones de los programas nacionales de reducción de la pobreza y desarrollo humano esto podría servir para identificar las variables más importantes en este terreno.

59. Una evaluación reciente y eficaz de la pobreza puede constituir una buena fuente para comprender los factores causales de la pobreza y los resultados en materia de desarrollo humano. Una evaluación de la pobreza debe proveer información sobre las características de la pobreza y facilitar su análisis, incluidas las diferencias entre las zonas rurales y urbanas y las regiones, las diferencias ocupacionales, la educación, y otros elementos de interés. Teóricamente, el informe abordará también los factores causales fundamentales de la evolución observada. Una evaluación que incluya varios conceptos de la pobreza, además de los bajos niveles de consumo e ingreso, servirá para analizar información sobre desigualdades en los aspectos fundamentales de la pobreza. Si el análisis realizado en la última evaluación de la pobreza habida cuenta de estos aspectos es limitada, los datos básicos sobre el estado de la pobreza servirían como punto de partida.

60. La formulación de una estrategia viable constituye una tarea formidable dada la posible amplitud de las políticas públicas que deben considerarse, y se requieren considerables aptitudes profesionales en muchas áreas. Es útil reunir los elementos de interés en cuatro áreas generales que incluyen aspectos fundamentales del bienestar de los individuos (Recuadro 7). Estos son los siguientes:

- i) estabilidad y sostenibilidad macroeconómica y reducción de los obstáculos para el acceso de los pobres a los beneficios del crecimiento;
- ii) suministro de servicios esenciales a los pobres;
- iii) transparencia, rendición de cuentas y gestión presupuestaria, y
- iv) reducción de la vulnerabilidad de los pobres.

61. Los ejemplos de políticas públicas ofrecidos en el Recuadro 1 constituyen una selección (incompleta) a partir de la cual se hará una selección en base a cada país. Esto permitiría realizar

un diagnóstico a nivel de país e identificar prioridades. Cabe señalar que una mejor comprensión del carácter y la situación geográfica de la pobreza deberá traducirse en una mayor selectividad en la adopción de políticas públicas, asignándose mayor prioridad a las medidas que presuntamente tendrán el mayor impacto sobre la pobreza y el desarrollo humano. Vale la pena reiterar que, en muchos casos, la relación entre la política pública y la pobreza es compleja y que es el resultado de una gran variedad de factores que no son controlados por los gobiernos, incluidas las condiciones estructurales iniciales, el clima, y la evolución del comercio exterior. Esto conlleva, entre otras cosas, un seguimiento sistemático de la relación existente entre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en el proceso de ejecución, así como un intercambio de información a ese respecto.

Recuadro 7. Aspectos de la política pública que afectan a la reducción de la pobreza
Políticas que favorecen la estabilidad macroeconómica, el crecimiento sostenible y la reducción de los obstáculos para el acceso de los pobres a los beneficios del crecimiento
<p>Marco de políticas orientado a la estabilidad macroeconómica</p> <p>Políticas para la inversión privada</p> <p>Políticas sobre competencia</p> <p>Intervenciones en los mercados laborales</p> <p>Barreras comerciales con sesgo contra los sectores que favorecen a los pobres</p> <p>Liberalización del sector financiero</p> <p>Políticas de fijación de precios y subvenciones</p> <p>Infraestructura rural</p> <p>Políticas e instituciones ambientales</p> <p>Imperio de la ley, incluidos los derechos de propiedad</p> <p>Tenencia y redistribución de la tierra</p> <p>Mejoramiento de la educación</p> <p>Gasto y focalización en programas de seguridad social, incluidos los programas de nutrición</p>
Suministro de servicios básicos
<p>Gasto y políticas para la educación primaria</p> <p>Vigilancia de la calidad de la educación escolar</p> <p>Intervenciones focalizadas, por ejemplo, medidas encaminadas a prevenir el trabajo infantil</p> <p>Medidas destinadas a reducir la discriminación por razón del sexo</p> <p>Actividades de extensión (por ejemplo, inmunización y programas de lucha contra el SIDA)</p> <p>Estrategias de comunicación (por ejemplo, salud pública)</p> <p>Gasto y políticas en las áreas del agua y el saneamiento</p> <p>Gasto y políticas en materia de servicios de salud curativos para los pobres</p> <p>Aumento de la cobertura de atención prenatal y atención después del parto</p>
Transparencia, rendición de cuentas y gestión presupuestaria
<p>Participación a nivel nacional y local</p> <p>Descentralización eficaz a nivel local</p> <p>Medidas de rendición de cuentas y transparencia en el sector público (por ejemplo, auditorías)</p> <p>Información y dialogo público</p> <p>Cumplimiento de las disposiciones del <i>Código sobre prácticas óptimas - declaración de principios</i> (1998) y el <i>Manual sobre transparencia fiscal</i> del FMI</p>
Reducir la vulnerabilidad
<p>Acceso a mecanismos de gestión del riesgo, incluido el microcrédito</p> <p>Programas sobre redes de seguridad para reducir los efectos sobre el ingreso (por ejemplo, obras públicas)</p> <p>Acceso a servicios de asistencia curativa de emergencia</p> <p>Medidas para reducir la discriminación por razón del género</p> <p>Estabilidad del sistema financiero</p> <p>Gestión adecuada de la deuda externa</p>

B. MEJOR DISPONIBILIDAD Y CALIDAD DE LOS DATOS

62. En muchos países se necesita información más fiable y oportuna para que un enfoque pragmático sea totalmente eficaz y deberá hacerse un esfuerzo por establecer bases de datos y mejorar las existentes en algunas áreas. Por citar un ejemplos en el área de la educación, las publicaciones del Banco contienen datos recientes (1996-97) sobre el coeficiente alumnos/maestros correspondientes a 26 PPME¹⁶. Se presentan tasas brutas de matrícula en la

¹⁶ *World Development Indicators* (1999) y *Health, Nutrition and Population Indicators: A Statistical Handbook* (1999), Red de Desarrollo Humano, Banco Mundial. Los datos sobre educación están basados en fuentes de la UNESCO; los datos sobre salud provienen de la OMS y UNICEF.

educación primaria en 30 países, si bien las tasas netas de matrícula en escuelas primarias sólo abarcan 20 países. Las perspectivas son mejores en el caso de los indicadores de salud; se presentan datos sobre el número de doctores en 37 países, incluidos datos sobre el acceso al agua potable en 31 países y la proporción de niños vacunados contra el tétano en 36 países. Probablemente podrían obtenerse datos mucho más fiables a través de otros organismos de las Naciones Unidas como la UNESCO y Educación para Todos, o la OMS, así como las operaciones del Banco en los países pertinentes. El Banco y otros organismos deberán realizar un esfuerzo concertado en este terreno. Es probable que si los indicadores seleccionados reflejan un nivel aceptable de reducción de la pobreza sea necesario subsanar las deficiencias mediante la aplicación de programas por parte de los países, con la asistencia externa que sea necesaria.

63. La evaluación de los resultados obtenidos presenta nuevos problemas. Si bien la disponibilidad de algunos indicadores, como las tasas de malnutrición y mortalidad infantil, es adecuada, durante el período de vida del programa se necesitarán encuestas de hogares para obtener información sobre desarrollo humano y consumo a nivel de los individuos y los hogares. Estas encuestas son costosas y toman mucho tiempo; además, sería necesario identificar fuentes de financiamiento. De acuerdo con un censo de encuestas de hogares realizada por el Banco Mundial durante el ejercicio de 1998, 110 de los 124 países incluidos contaban con datos provenientes de una o más encuestas sobre ingreso y consumo, en tanto que 60 países tenían datos comparables para al menos dos períodos¹⁷. Siempre y cuando la encuesta no sea demasiado antigua o inadecuada, debería ser posible obtener valores iniciales apropiados para establecer indicadores en algunos países. En otros países, se realizará una nueva encuesta tan pronto como sea posible en el marco de un programa y en dos o tres años será necesario realizar otra encuesta en todos los países para fines de seguimiento. Las encuestas de hogares podrían complementarse con estudios participatorios en profundidad destinados a explicar el comportamiento en una localidad determinada, por ejemplo, una aldea.

C. FUNCIÓN DEL FMI Y EL BANCO MUNDIAL

64. En los países en que existe una estrategia de reducción de la pobreza bien delineada, los programas respaldados por el Banco y el FMI tendrían como fin otorgar el máximo apoyo posible y se utilizaría un proceso participatorio para seleccionar objetivos e indicadores que reflejen la estrategia de reducción de la pobreza y provean una base para el seguimiento. En los casos en que sea necesaria una labor más a fondo para formular una estrategia amplia de reducción de la pobreza el Banco puede ayudar al gobierno a lograr ese objetivo. La iteración con el FMI y otros donantes e instituciones también será fundamental para la formulación y aplicación de una estrategia viable.

65. La estrategia nacional de reducción de la pobreza permitirá establecer un marco común para el diseño de los programas de donantes. El Banco y el FMI respaldarían la estrategia global

¹⁷ Actualmente, la obtención de datos presenta problemas. Sólo 32 de los países incluidos en el censo del Banco pusieron sus datos a disposición de los investigadores y otras partes interesadas. No deberían imponerse estas restricciones a los encargados de formular planes de acción contra la pobreza.

concentrándose, al mismo tiempo, en sus respectivas áreas de competencia¹⁸. En el programa macroeconómico respaldado por el FMI se tomaría en cuenta la importancia vital de las asignaciones presupuestarias adecuadas en el terreno de la salud, la educación y otras áreas de gasto fundamentales mediante el respaldo analítico provisto a través de los análisis de gasto público realizados por el Banco. La AIF continuaría suministrando respaldo para proyectos y programas de manera coherente con la estrategia de reducción de la pobreza y facilitaría la coordinación entre los donantes¹⁹.

66. El Banco tendría que proveer considerable 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 preparación de proyectos en las áreas pertinentes, está bien 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. A través de sus evaluaciones de la pobreza y su participación en los sectores sociales, el Banco ha adquirido importantes enseñanzas sobre las características y causas de la pobreza, enseñanzas que pueden incorporarse al diseño de los planes de acción contra la pobreza. Por ejemplo, en los últimos años el Banco ha concluido 30 evaluaciones de la pobreza en los PPME y los proyectos de salud y educación financiados por la AIF están siendo aplicados en casi todos los PPME que son prestatarios activos.

67. Los programas más extensos del Banco orientados a crear y difundir conocimientos globales y fomentar el fortalecimiento de la capacidad en los países de ingreso bajo deben aumentar también la capacidad de grupos de países para formular planes de acción contra la pobreza. Las principales iniciativas incluyen el Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001, cuyo objetivo es fomentar una mayor comprensión de los factores que determinan la pobreza, y un informe sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo sobre el problema del género y el desarrollo, que deberá publicarse en mayo del año 2000 y permitirá comprender mejor los vínculos entre el género y la pobreza. Además, el Proyecto de políticas y resultados del Banco reforzará la capacidad para realizar un análisis de la pobreza y evaluar los efectos de la política pública.

68. Además de las diversas funciones desempeñadas por el Banco para promover la reducción de la pobreza, el enfoque propuesto conllevaría ciertos cambios en la forma en que el Banco y el FMI colaboran. El diseño de marcos macroeconómicos y programas respaldados por el Banco que incluyan las estrategias de reducción de la pobreza hará necesaria una estrecha colaboración y dependerá, entre otras cosas, de los plazos fijados para el proceso participatorio y la necesidad de iterar para lograr la coherencia.

¹⁸ El establecimiento de áreas de competencia fue recientemente reafirmado en la publicación titulada *Report of the Managing Director and the President on Bank-Fund Collaboration*, SecM98-733, 4 de septiembre de 1998.

¹⁹ La capacidad de la AIF será reforzada mediante el Proyecto de políticas y resultados, recientemente iniciado, cuyo fin es examinar el vínculo de causalidad entre los indicadores de desarrollo humano y la evolución de la pobreza y explorar los efectos de esto para la política pública.

69. Por otra parte, podría ser necesario modificar los programas específicos y los planes de gasto incluidos inicialmente en las estrategias de reducción de la pobreza a fin de lograr la viabilidad fiscal. Además, el marco macroeconómico podría hacer necesarios más detalles y flexibilidad para acomodar las necesidades de la estrategia de reducción de la pobreza. En particular:

- los agregados fiscales recogerían, como en la actualidad, los niveles y proporciones del gasto presupuestario en áreas vitales como la salud, la educación, la protección social y la infraestructura rural, aunque en los casos en que sea necesario y en la medida de lo posible se usarían más detalles a nivel subsectorial;
- podría ser necesario modificar la evolución del ajuste fiscal dependiendo de las prioridades de gasto y la disponibilidad de financiamiento discrecional adicional, incluida la asistencia adicional de los donantes;
- las posibles consecuencias en materia de distribución de las reformas de política macroeconómica y estructural se indicarían en la mayor medida posible.

70. Estas interacciones entre los gobiernos, el Banco y el FMI forman parte de una labor participatoria más amplia para formular y aplicar una estrategia de reducción de la pobreza que guarde relación con el Marco Integral de Desarrollo. Es importante que participen las instituciones vinculadas con el desarrollo. Los gobiernos deben promover la participación de una amplia gama de instituciones nacionales, incluidos la sociedad civil (por ejemplo, las ONG, los sindicatos y las agrupaciones religiosas), el sector privado, los políticos, los medios de comunicación y los círculos académicos. Además, las organizaciones internacionales y otros donantes y organismos de financiamiento (tanto oficiales como no gubernamentales) contribuirán, supuestamente, a la formulación de una estrategia de reducción de la pobreza.

D. EL PROGRAMA MEJORADO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL PROCESO DE LA INICIATIVA PARA LOS PPME

71. Se prevé que, en el marco de una Iniciativa reforzada para los PPME se aplicará una estrategia viable de gran alcance con anterioridad al punto de decisión. Dado que la elaboración de esta estrategia tomará tiempo, esto podría no ser siempre posible. En esos casos, debe iniciarse un proceso destinado a formular una estrategia amplia de reducción de la pobreza a la brevedad posible, con el objetivo de presentarla y evaluar la ejecución inicial con anterioridad al punto de culminación. En todos los casos, el documento sobre el punto de decisión de la Iniciativa para los PPME ofrecerá una oportunidad para evaluar el estado de la estrategia de reducción de la pobreza de un país. Esto incluiría un análisis sobre la selección de un grupo de resultados previstos y objetivos --que se basaría en comparaciones con indicadores sociales en otros PPME-- y el propuesto mecanismo de seguimiento con participación. En los países que no cuentan con una estrategia bien estructurada de reducción de la pobreza tendría que darse prioridad a la formulación de una estrategia apropiada tan pronto como sea posible durante el proceso de la Iniciativa. El alivio de la deuda se integraría a otras fuentes de financiamiento externo para financiar la estrategia global. Las necesidades específicas que vinculan el alivio de la deuda con

el aumento del gasto en ciertas áreas complicaría la situación y podría afectar negativamente las prioridades de reducción de la pobreza.

72. El tipo de proceso participatorio utilizado para identificar medidas prioritarias y seleccionar indicadores intermedios y de los resultados variará de país a país. No obstante, dicho proceso debe ser administrado por el gobierno. Existen ciertas modalidades estándar que podrían utilizarse, entre ellas: i) perfeccionar los actuales programas de acción contra la pobreza, ii) utilizar los debates sobre estrategias de asistencia a países o el Marco Integral de Desarrollo, o ambos, cuando existen, y iii) utilizar nuevos procesos participatorios acordados con el gobierno.

73. Las estimaciones del costo de crear indicadores intermedios y de resultados, que serían preparadas con la asistencia del personal del Banco Mundial, se incorporarían al programa macroeconómico respaldado por el FMI. El SRAE seguiría incluyendo objetivos para los gastos y el ingreso públicos y los límites al crédito interno, con pronósticos sobre agregados macroeconómicos. El programa de reformas estructurales y políticas sociales seguiría siendo respaldado a través de los créditos de ajuste de la AIF y el SRAE. El FMI seguiría valiéndose de la capacidad técnica del Banco en el establecimiento de varios puntos de referencia estructural y el seguimiento y evaluación de los resultados en el marco de estas referencias. Probablemente, será necesario un proceso interactivo para lograr la coherencia general entre los programas respaldados por la AIF y el SRAE y la estrategia. En ese momento podrían estudiarse modificaciones del marco macroeconómico y los objetivos fijados para los indicadores de reducción de la pobreza.

74. Los principales elementos de la estrategia de reducción de la pobreza serían dados a conocer en un documento tripartito sancionado por el gobierno, el Banco y el FMI –el documento sobre la estrategia de reducción de la pobreza (véase el Recuadro 8). Además de describirse brevemente la estrategia, se describiría el proceso participatorio usado para identificar las prioridades y objetivos de reducción de la pobreza y los instrumentos de seguimiento propuestos. Además, se indicaría la forma en que el Banco y el FMI respaldan la estrategia mediante su financiamiento y cómo se requiere la aprobación del Directorio de ambas instituciones. La publicación del documento sobre estrategia tendría la ventaja de garantizar la transparencia. Esto crearía valiosa información e incentivos en los países en que los mecanismos de participación están poco desarrollados.

75. Se propone la realización de un análisis tripartito anual de la estrategia de reducción de la pobreza. Esto no sólo debe servir para evaluar el progreso alcanzado sino que también debe constituir una oportunidad para modificar la estrategia teniendo en cuenta los nuevos documentos. El análisis sería publicado como un documento breve que será presentado a los Directorios del Banco y el FMI.

76. Con el tiempo, se prevé que el documento sobre la estrategia de reducción de la pobreza reemplazaría los documentos sobre parámetros de la política económica, siempre y cuando incluya todos los elementos descritos en el Recuadro 8. Se prevé que este documento se convertirá en un elemento central de todos los SRAE, partiendo con los programas piloto para mejorar la cooperación entre el Banco y el FMI, y con los países que han puesto en marcha el proceso de la Iniciativa para los PPME.

Recuadro 8: Documento propuesto sobre estrategia para la reducción de la pobreza

Contenido

A fin de respaldar los esfuerzos del gobierno por formular y aplicar una estrategia de reducción de la pobreza proponemos la adopción de un nuevo instrumento --un documento sobre la estrategia de reducción de la pobreza-- que tendría las siguientes características:

- Debe garantizar la coherencia entre las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales de un país y las metas de reducción de la pobreza y desarrollo social.
- Debe servir como base para la formulación de las operaciones de préstamo del Banco y el FMI y como un punto de referencia para todos los programas del SRAE y el Banco.
- Debe fomentar la transparencia y participación en la selección de los objetivos, la formulación de las políticas y el seguimiento de la ejecución y, en última instancia, la identificación del gobierno con los programas.

Las dos primeras características mencionadas anteriormente conllevan ciertos requisitos mínimos relativos al contenido del documento:

- Metas a mediano y largo plazo para la reducción de la pobreza y el desarrollo social que incluyan una amplia gama de indicadores de resultados para verificar los avances en áreas fundamentales para la reducción de la pobreza (que incluirán los sectores sociales pero no se limitarán a estos).
- Un marco macroeconómico compatible con la reducción de la pobreza y las metas sociales (en un plazo mínimo de tres años).
- Reformas estructurales, prioridades y estrategias sectoriales (programa de tres años) y necesidades de financiamiento vinculadas (internas y externas) necesarias para el crecimiento y los objetivos de reducción de la pobreza.
- Políticas de lucha contra la pobreza y otras políticas sociales vinculadas con un análisis del impacto social de las políticas macroeconómicas y estructurales y las necesidades afines de financiamiento (internas y externas).
- Necesidades globales de financiamiento externo (incluidas las necesidades de asistencia técnica y los probables proveedores) para cada año del programa.

Proceso

Los gobiernos deberán tomar la iniciativa tanto en la preparación del documento sobre la estrategia de reducción de la pobreza como en la realización de consultas con la sociedad civil y otras partes interesadas. Sin embargo, este proceso de consultas podría ser facilitado por el Banco Mundial con la participación del FMI en lo que respecta a las políticas macroeconómicas y los aspectos estructurales pertinentes y otros aspectos, de ser necesario. Además, los gobiernos podrían necesitar considerable asistencia técnica --entre otros, del Banco y el FMI-- para elaborar políticas en el marco del documento.

El documento podría ser objeto de una reorientación total cada tres años, por ejemplo. Entre tanto, podrían necesitarse evaluaciones y actualizaciones anuales a fin de mantener el marco en un nivel de vigencia adecuado para que sirva como base de las operaciones de financiamiento del Banco y el FMI. El alcance de estas actualizaciones dependerá en parte del alcance de los documentos anteriores y de los resultados de la evaluación de los indicadores de resultados.

El documento sería presentado ante los Directorios del Banco y el FMI, que aprobarían oficialmente el documento como un marco para las operaciones de financiamiento de ambas instituciones. Seguidamente se publicaría una versión final del documento (si bien es probable que durante el proceso de consultas se den a conocer al público versiones preliminares del mismo).

77. Para el Banco, las estrategias de asistencia a países adquirirían mayor importancia en el proceso. Se incorporarían los indicadores intermedios y de resultados de la estrategia de acción contra la pobreza como objetivos y, si es posible, se procuraría que haya, anualmente,

información disponible sobre estos indicadores. Además, estas estrategias se harían eco de la estrategia global, se establecerían prioridades para las operaciones de financiamiento respaldadas por el Banco y otras IFI. En los países que sólo reciben financiamiento de la AIF y no participan en la Iniciativa se aplicarían medidas especificadas de acuerdo con la estrategia de acción contra la pobreza para determinar los mecanismos de financiamiento.

78. La planificación de estrategias de asistencia a países (y cuando sea apropiado, del Marco Integral de Desarrollo) proveería una oportunidad para reforzar el proceso participatorio a fin de i) estructurar o mejorar la estrategia de reducción de la pobreza, ii) seleccionar objetivos e indicadores intermedios y de resultados relacionados con la pobreza y iii) establecer procedimientos para el análisis periódico de los indicadores y la aplicación de la estrategia de reducción de la pobreza.

79. En los documentos sobre la Iniciativa para los PPME se analizarían los factores determinantes de la pobreza en el país y se identificarían el subconjunto principal de indicadores que servirían para evaluar el progreso y el proceso participatorio que deberá seguirse para controlar dicho progreso. Estos indicadores incluirían puntos de referencia intermedios vinculados con la reducción de la pobreza. En los casos en que no se disponga de una estrategia de asistencia a países o un informe de la labor realizada a través de esas estrategias el año anterior al punto de decisión, se especificarán, en el Memorando del Presidente sobre el documento sobre el punto de decisión de la Iniciativa, los mecanismos de financiamiento en base al progreso alcanzado en la aplicación de la estrategia de lucha contra la pobreza.

80. En los PPME que ya han superado el punto de decisión o de culminación se actuaría con cautela en la aplicación del nuevo programa. La aplicación del nuevo marco debe facilitar la reducción de la pobreza en esos países, si bien no debe retrasar indebidamente el suministro de alivio adicional de la deuda en los países que ya cuentan con una estrategia bien definida de reducción de la pobreza. Hasta ahora, cuatro países (Uganda, Bolivia, Guyana y Mozambique) han alcanzado el punto de culminación, en tanto que cinco países (Côte d'Ivoire, Benin, Malí, Senegal y Burkina Faso) han superado el punto de decisión. Se propone que estos países sean considerados caso por caso.

81. Existen muchos otros aspectos prácticos y de procedimiento relativos al documento sobre la estrategia de reducción de la pobreza que deberán ser considerados cuidadosamente antes de que pueda ponerse en práctica esta idea. Dos de ellos merecen especial atención: i) la necesidad de crear mecanismos transitorios que permitan continuar las operaciones del Banco y el FMI en el futuro inmediato en tanto que se da tiempo a los países para que concluyan sus primeros documentos sobre estrategia de reducción de la pobreza, y ii) cuando un país que puede recibir financiamiento a través de SRAE/AIF y que actualmente no cuenta con un SRAE o un programa respaldado por el Banco afronta inesperadamente un problema urgente de balanza de pagos, y la asistencia financiera, si bien justificada, sólo puede otorgarse en el marco de un cronograma que no permite desarrollar anticipadamente un documento sobre la estrategia de reducción de la pobreza.

82. El SRAE o los programas respaldados por el Banco guardarían relación con la versión más reciente del documento sobre la estrategia de reducción de la pobreza. En algunos casos,

podría ser necesario introducir modificaciones en los programas finalizados durante la actualización anual del documento sobre la estrategia de reducción de la pobreza, en cuyo caso estas modificaciones tendrían que ser explicadas y justificadas en los documentos del Directorio Ejecutivo. La necesidad de realizar consultas al margen del gobierno con respecto a estas modificaciones, o el alcance de estas consultas, sería determinada por las autoridades nacionales. Se propone que, de aprobarse la idea, el personal presente a los Directorios, después de las próximas Reuniones Anuales, propuestas concretas en materia de implementación.

E. PUNTOS DE CULMINACIÓN FLUCTUANTES

83. En el marco de las propuestas modificaciones a la Iniciativa para los PPME, la duración relativa de la segunda etapa dependerá del ritmo con que se avance en materia de reforma estructural y social y reducción de la pobreza, siempre que existan políticas macroeconómicas estables (véase el Recuadro 3 del documento sobre modificaciones). En este contexto de reducción de la pobreza, en los casos en que se ha acordado un punto de culminación fluctuante en el punto de decisión, es necesario especificar las condiciones previstas para alcanzar un punto de culminación fluctuante en estas áreas.

84. La ventaja de vincular los puntos de culminación fluctuantes con condiciones que pueden ser estipuladas con precisión en el punto de decisión es que el gobierno y la sociedad civil adquieren una idea precisa de los requisitos para alcanzar el punto de culminación²⁰. Algunas medidas fundamentales para lograr la reducción de la pobreza incluyen, por ejemplo, la reforma de la tenencia de la tierra, la eliminación de las distorsiones de precios que afectan a los pobres, o la reducción de los cargos por servicios de salud y educación. Debe señalarse que, si bien es conveniente contar con condiciones que puedan ser fácilmente vigiladas, incluso los indicadores sustitutos e intermedios del estado de la salud y la educación no son plenamente controlados por las autoridades. En vista de ello, se propone el mantenimiento, en la evaluación, de un elemento de juicio sobre si se han alcanzado una masa crítica de reformas y mejoras en el suministro de servicios sociales a los pobres.

V. TEMAS DE DISCUSIÓN

85. En este documento se han examinado varias propuestas para orientar mejor los programas respaldados por el Banco y el FMI hacia la reducción de la pobreza y los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza en los documentos de la Iniciativa para los PPME. Se solicita la opinión de los Directores Ejecutivos con respecto a las siguientes propuestas presentadas en este documento:

1. ¿Coinciden los Directores Ejecutivos en que la mejor forma de crear un vínculo sólido entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza es lograr un uso eficaz de todos los recursos disponibles --incluidos el ingreso nacional y el alivio de la deuda-- a fin alcanzar el objetivo de reducir la pobreza? ¿Coinciden también en que esto sería facilitado

²⁰ En las operaciones de ajuste respaldadas por el Banco se especificó claramente qué avances deben lograrse en el terreno social para el otorgamiento de un tramo flotante.

mediante la integración de las decisiones relativas a la Iniciativa en un plan exhaustivo para aumentar el impacto de los programas respaldados por el Banco y el FMI en la pobreza?

2. ¿Coinciden los Directores Ejecutivos en que las estrategias de reducción de la pobreza incluidas en los programas respaldados por el Banco y el FMI deben aprovechar los planes de reducción de la pobreza existentes en cada país, girar en torno a un grupo específico de objetivos pragmáticos (en el contexto de los objetivos para el año 2015) e incluir objetivos intermedios cuantificados y la participación general de la sociedad civil en la formulación, selección y seguimiento de los indicadores de resultados?
3. Se solicita la opinión de los Directores Ejecutivos sobre el contenido, procesamiento y composición de los documentos sobre la estrategia de reducción de la pobreza.
¿Coinciden los Directores en que la meta debe ser la incorporación de los documentos sobre la estrategia de reducción de la pobreza en la gama más amplia posible de países y a la brevedad posible, comenzando con los PPME y los proyectos piloto para establecer una colaboración más estrecha entre el Banco y el FMI? ¿Coinciden los Directores en que, en los casos en que existan documentos sobre la estrategia de reducción de la pobreza, incluidos todos los elementos mencionados en el Recuadro 8, no serán necesarios documentos sobre los parámetros de la política económica?
4. ¿Coinciden los Directores Ejecutivos en el objetivo de adoptar una estrategia de reducción de la pobreza en el punto de decisión, resumida en un documento aprobado por el gobierno, el Banco y el FMI como fundamento para los puntos de decisión de la Iniciativa para los PPME? ¿Coinciden además en que, durante el período de transición, el punto de decisión de la Iniciativa para los PPME puede alcanzarse cuando el proceso de formulación de una estrategia amplia se encuentra aún en curso, siempre y cuando el gobierno esté decidido a aplicar plazos precisos para la formalización y aplicación de una estrategia de reducción de la pobreza que sería puesta en marcha mucho antes que el punto de culminación?
5. ¿Coinciden los Directores Ejecutivos en que los PPME han alcanzado ya sus puntos de decisión y culminación en el marco del actual programa y en que los plazos para la propuesta labor adicional de alivio de la deuda serán determinados, entre otras cosas, mediante una evaluación de su progreso en la formulación y aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza?

Referencias

Demery, Lionel y Michael Walton, 1998, “Are Poverty reduction and Other 21st Century Goals Attainable”, Banco Mundial.

Carvalho, Sonia, 1994, “Social Funds: Guidelines for Design and Implementation”, Banco Mundial, Perfeccionamiento de Recursos Humanos y Políticas de Operaciones, Documento de trabajo No. 34.

Graham, Carol, 1994, “Safety Nets, Politics and the Poor: Transition to Market Economies”, The Brookings Institution.

Ghosh, Atish y Steven Phillips, 1998, “Inflation, Disinflation and Growth”, Documento de trabajo del FMI, WP/98/68.

Gupta, Sanjeev, Keiko Honjo y Marijn Verhoeven, 1997, “The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa”, Documento de trabajo del FMI, WP/97/153.

Gupta, Sanjeev, Marijn Verhoeven y Erwin Tiongson, 1999, “Does Higher Government Spending Buy Better Results in Education and Health?”, Documento de trabajo del FMI, WP/99/21.

Musgrove, Phillip, 1996, “Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns”, Documento para discusión del Banco Mundial No. 339.

Tendler, 1999, “The Rise of Social Funds, What are They a Model of?”, Banco Mundial.

Anexo 1: Opinión de los entrevistados sobre la Iniciativa para los PPME

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
<p>CONFERENCIA CATÓLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS</p>	<p>La Iniciativa para los PPME debe centrarse en tres áreas:</p> <p>i) Nivel de alivio adecuado de la deuda para reducir la pobreza; propugnar la adopción de pautas para evaluar la sostenibilidad de la deuda basadas en la capacidad de los gobiernos para satisfacer las necesidades de la población.</p> <p>ii) Adopción de mecanismos para reorientar los recursos hacia los programas de lucha contra la pobreza; se menciona el ejemplo del Fondo de lucha contra la pobreza de Uganda.</p> <p>iii) Papel central de la sociedad civil para determinar las prioridades en materia de reducción de la pobreza y controlar el uso de los fondos.</p>	<p>El alivio de la deuda no sólo debe servir para mejorar las condiciones a largo plazo sino también para suministrar asistencia inmediata a la población. Deben abordarse de inmediato las restricciones presupuestarias a fin de aumentar la inversión en escuelas y dispensarios. El período para el suministro de la asistencia debe reducirse a un máximo de tres años. Las propuestas para proveer alivio “provisional” en el punto de decisión son inadecuadas pues dan al acreedor una autoridad injustificada para seleccionar a los beneficiarios y determinar el monto del alivio. Al suministrarse alivio de la deuda deben tomarse en cuenta los pagos del servicio de la deuda del país, no sólo los montos pendientes de pago. Se menciona el retroceso de Uganda hacia la insostenibilidad de la deuda al caer el precio del café. La carga tributaria debe constituir el principal elemento de juicio.</p>	<p>Cualquier programa destinado a mejorar la gestión de la deuda requiere una mayor transparencia por parte de los acreedores y un esfuerzo encaminado a potenciar la capacidad del deudor para negociar por cuenta propia. El Banco y el FMI deben proveer asistencia técnica para garantizar que los funcionarios de gobierno cuenten con información completa y precisa sobre los préstamos y acreedores: el equipo a cargo del análisis de sostenibilidad de la deuda debe ampliarse más allá del Banco y el FMI a fin de incluir, como socios colectivos, a funcionarios capacitados de los gobiernos deudores y la sociedad civil; debe compartirse mejor la información sobre el Club de París y la Iniciativa para los PPME con los funcionarios del gobierno deudor y la sociedad civil; debe ampliarse el debate sobre futuros préstamos y estrategias de reembolso.</p>

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
WORLD VISION	<p>La Iniciativa debe centrarse mucho más en la situación de los niños. De acuerdo con la tónica actual, la Iniciativa no logrará alcanzar las metas sobre mortalidad infantil y otros indicadores antes del año 2015. La principal forma de garantizar que el financiamiento liberado del servicio de la deuda beneficie a los pobres es mediante una mayor rendición de cuentas por parte del prestatario y el prestamista, lo cual conlleva una transparencia total en los procesos de financiamiento y reembolso. Segundo, es necesario reformar la condicionalidad. Los actuales programas de ajuste estructural están definidos en sentido demasiado estricto. Los factores básicos de la política económica deben abarcar los problemas de equidad, crecimiento y estabilidad económicos, y legitimidad política.</p> <p>Secunda la propuesta del Jubileo del año 2000: el alivio de la deuda debe estructurarse como pagos periódicos para respaldar el gasto adicional en desarrollo de los recursos humanos que beneficie directamente a los pobres. Bajo la supervisión de un grupo o consejo de gestión de la deuda en el sistema del Banco y el FMI que incluya una amplia participación de la sociedad civil.</p>	El sistema actual es demasiado lento, no provee alivio presupuestario pues los pagos del servicio de la deuda siguen siendo elevados y la reducción del saldo toma demasiado tiempo.	Evitar futuros obstáculos ayudando a los PPME a crear un sector exportador viable y diversificado de modo que puedan reembolsar futuros préstamos; mayor transparencia y rendición de cuentas en la obtención de financiamiento; medidas contra la corrupción; crear un proceso para la quiebra interna, con cláusulas especiales para la incautación de activos de los "cleptócratas"; evitar problemas vinculados con las variaciones del tipo de cambio.

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
GRUPO DE LA DEUDA DE MOZAMBIQUE	La ampliación del gasto no garantiza, por sí misma, los vínculos entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza. Velar por que los recursos se destinen a las áreas adecuadas y se inviertan eficazmente. Esto hace necesario seleccionar de manera participatoria las áreas prioritarias y la transparencia del presupuesto público y los programas de ajuste respaldados por el Banco y el FMI.	Aunque es importante reducir la deuda pendiente debe abordarse el problema del servicio a fin de liberar recursos para crear la infraestructura necesaria para atraer la inversión extranjera, entre otras cosas.	A nivel técnico, las instituciones gubernamentales y los bancos centrales necesitan personal capacitado y sistemas de gestión de deuda que comprendan todos los recursos y préstamos, tanto privados como públicos. Las decisiones relativas a la movilización de capital deben adoptarse en el país. Además, la sociedad civil debe participar mucho más activamente en todas las decisiones sobre financiamiento del sector público.
IRLANDA	Partidario de establecer un vínculo preciso y explícito entre la reducción de la deuda y el gasto social, incluidos gastos sociales "protegidos". Partidario de establecer, en colaboración con los PPME, un programa de acción contra la pobreza aplicable y bien definido concertado con los gobiernos asociados y la sociedad civil.	(no hubo comentarios)	Poniendo como ejemplo el historial de gestión de deuda de Irlanda, destaca la importancia de la experiencia profesional en la gestión de deuda. En particular, el establecimiento exitoso de un organismo de gestión de deuda al margen del servicio civil, aunque bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda, con personal de dicho Ministerio y el sector privado, a cargo de la emisión y gestión de deuda, la formulación de estrategias de riesgo y cartera, los aspectos jurídicos y empresariales, la información y las operaciones en el terreno de la tecnología. En base a esta experiencia, recomienda el establecimiento de un código de prácticas óptimas para la gestión de deuda.

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
THE NORTH-SOUTH INSTITUTE	<p>Pone la mira en las nuevas consultas (entre las instituciones financieras internacionales y otras instituciones) que se llevarán a cabo con el fin de desarrollar una base amplia para ese programa. Es importante que las instituciones financieras internacionales se aseguren de que los países no adopten medidas inadecuadas o regímenes de política incoherentes. Sin embargo, es igualmente importante que hagan un esfuerzo por facilitar la selección de políticas, incluso en las economías menos sólidas.</p>	<p>Los compromisos en materia de reducción de la deuda multilateral se asumen en relación con los compromisos del Club de París pero al margen de éstos. Aunque, por motivos de comparabilidad, el monto de la deuda a condonar debe medirse en función del saldo, puede aplicarse fácilmente como una reducción de los flujos. Se sugiere que la reducción de la deuda multilateral debe realizarse mediante el alivio en materia de liquidez. Hasta cierto punto, el FMI hace esto cuando utiliza las donaciones del SRAE en las cuentas de depósito en garantía para cubrir los pagos del servicio de la deuda de los países deudores. Se sugiere la adopción de un mecanismo en todas las instituciones financieras internacionales (incluidos los bancos regionales). Además, en el marco del alivio de la deuda los pagos deben ser flexibles, no fijos.</p>	<p>a) Como condición para la condonación de la deuda, los países deben comprometerse a fijar un límite máximo bien definido en cuanto al riesgo futuro en materia de deuda. b) Propone la creación de un fondo de seguros para la deuda que permita cubrir al menos una parte de los pagos del servicio de la deuda de estos países cuando afrontan condiciones sumamente difíciles.</p>

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
REINO UNIDO	<p>El Gobierno del Reino Unido estima que una relación más estrecha entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza constituye la razón de ser de una Iniciativa reforzada para los PPME. Este alivio sólo debe otorgarse a los países que están firmemente decididos a reducir la pobreza, recompensándose los avances y los buenos resultados. Por esta razón, debe actuarse con cautela en la adopción de nuevas condiciones a corto plazo.</p> <p>En cambio, el alivio de la deuda debe integrarse con estrategias destinadas a alentar la reducción de la pobreza en el largo plazo.</p> <p>i) El Marco Integral de Desarrollo provee mecanismos para adoptar iniciativas a nivel nacional e integrar el respaldo de los donantes.</p> <p>ii) Regímenes de gasto a mediano plazo como el creado en el marco del Programa Especial para África y en consultas con el FMI.</p> <p>iii) El código de principios sociales que está siendo examinado por el Banco Mundial y las NU en base a las resoluciones adoptadas en la Cumbre de Copenhague. Debe formularse el marco para la condicionalidad del SRAE y el nuevo programa reforzado de lucha contra la pobreza solicitados por el Grupo de los Siete y es necesario determinar en qué medida el alivio de la deuda de los PPME debe estar vinculado con el SRAE.</p>	<p>Alivio en materia de liquidez y alivio del saldo de la deuda. Dado que un vínculo más eficaz entre el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza hará necesarios recursos, en los primeros años los deudores necesitan una considerable reducción de los pagos del servicio de la deuda. Los acreedores pueden facilitar esto si proveen una parte de la reducción del valor neto actualizado como alivio en materia de liquidez; reducciones en el servicio de la deuda en los primeros años mientras el préstamo está en libros. No obstante, esto debe complementarse con alivio adicional del saldo de la deuda a fin de promover la inversión privada. (Se propone el estudio de este vínculo en la Etapa II de la evaluación de la Iniciativa para los PPME; examinar ventajas y desventajas del margen entre el alivio en materia de liquidez para el gasto público esencial y el alivio del saldo de la deuda para reducir la deuda pendiente).</p>	<p>Propuestas específicas</p> <p>i) Como parte de los documentos sobre los puntos de decisión y culminación, el Banco y el FMI deben examinar los plazos relativos al servicio de la deuda del país y establecer un grupo de opciones para lograr la reducción del valor neto actualizado de la deuda, tomando en cuenta los procedimientos de los diferentes acreedores.</p> <p>ii) Las opciones deben incluir la posibilidad de reducir el servicio de la deuda multilateral en un 50%-75% en los primeros años y el mayor suministro posible de alivio en forma de reducción de la deuda con posterioridad al punto de culminación.</p> <p>iii) El país deudor debe contar con gran libertad de acción al negociar estas opciones.</p>

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
BANCO CENTRAL DE ÁFRICA OCCIDENTAL	Para establecer un vínculo más sólido se requiere mayor participación de la sociedad civil en la selección de políticas destinadas a vigilar la formulación y aplicación de los programas de ajuste. Esto es esencial para mejorar la función de gobierno y la gestión del sector público y contribuirá a integrar mejor las políticas sociales reforzadas en las estrategias de reforma económica.	La reducción del saldo y la reducción del servicio de la deuda revisten la misma importancia.	Para la gestión de la deuda se necesita personal capacitado y tecnología de sistemas de información adecuada.
INICIATIVA DE HALIFAX	La Iniciativa de Halifax no constituye un instrumento de desarrollo social, pero puede servir para complementar la asistencia para el desarrollo. El alivio de la deuda debe aplicarse inmediatamente en el marco de un amplio debate sobre las prioridades en materia de desarrollo y proveerse a todos los PPME que no comenten grandes violaciones de los derechos humanos. La condicionalidad debe ser revisada y el alivio de la deuda debe desvincularse de los programas de ajuste respaldados por el Banco y el FMI. El alivio debe vincularse con el diálogo sobre políticas con los países, no con la formulación de recomendaciones. El diseño de los programas y el suministro de servicios deben estar en manos de los países.	Dado que probablemente en la mayoría de los países aumentará el servicio de la deuda incluso después del punto de culminación, el programa debe ser reformado a fin de abordar este problema y aumentar la flexibilidad presupuestaria.	(no hubo comentarios)

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
SEDOS	Reorientar la condicionalidad del ajuste estructural al gasto social	(no hubo comentarios)	Recomienda examinar la gestión de préstamos por parte del acreedor
UNCTAD	Reformas institucionales (por ejemplo, medidas contra la corrupción) con un enfoque amplio y coherente de las partes involucradas; condicionalidad flexible.	Debe eliminarse el problema a largo plazo de la deuda pendiente a fin de abordar los problemas de deuda más inmediatos creados por la caída de precios de los productos básicos y el empeoramiento de los problemas económicos mundiales.	Los esfuerzos encaminados a mejorar la gestión de la deuda deben centrarse en seis áreas principales: 1. Garantizar un respaldo decidido e ininterrumpido para la gestión de deuda por parte del gobierno; 2. Establecer un marco jurídico apropiado para la labor del ministerio de gestión de deuda; 3. Mejorar la comunicación y coordinación entre los organismos financieros locales; 4. Velar por el mantenimiento de personal capacitado con experiencia; 5. Poner en marcha un sistema informatizado eficaz de gestión de la deuda, y 6. Mejorar la coordinación entre los organismos internacionales que proveen asistencia.
ONG DE LOS PAÍSES NÓRDICOS	Cancelación efectiva de la deuda no relacionada con el SRAE.	Véase "Reducción de la pobreza".	El diálogo y los procedimientos entre los acreedores, los deudores y la sociedad civil deben ser transparentes y democráticos.

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
<p>JESUITS FOR DEBT RELIEF AND DEVELOPMENT</p>	<p>“La participación de la sociedad civil es esencial para lograr una solución permanente de la crisis y un desarrollo real y duradero”. Umbrales de sostenibilidad más bajos; Un indicador fiscal sería más apropiado que un indicador de las exportaciones pues este último discrimina “contra las economías abiertas y la caída del precio de los productos básicos”; “La condicionalidad debe ser controlada por el país y verificarse a nivel interno y externo”; Deben existir mecanismos estructurales de “participación de la sociedad civil en colaboración con los sistemas políticos para evaluar los objetivos de las corrientes de recursos”; Los objetivos regionales podrían ser más aplicables que los objetivos del CAD; Desvincular la Iniciativa para los PPME del SRAE debido a las consideraciones políticas que “obstaculizan la autodeterminación interna”.</p>	<p>Si bien la reducción de los niveles de servicio de la deuda constituye la prioridad inmediata, también debe reducirse el saldo pues los actuales saldos pendientes de pago tienen un efecto negativo importante en la inversión Gestión de la deuda: Debe hacerse en tres etapas: La Iniciativa para los PPME, que constituye el primer paso en la creación de estructuras de desarrollo permanentes para hacer frente al problema de la deuda; El establecimiento de “mecanismos metódicos de reestructuración de la deuda” supervisados por bancos regionales de desarrollo. Estos mecanismos incluirían a todos los acreedores, incluidos los obligacionistas y las instituciones financieras internacionales; la formulación de un procedimiento de insolvencia exhaustivo o una corte internacional de deudores, en lugar de un código común sobre legislación internacional de quiebras. En la preparación de esta etapa el Banco Mundial podría coordinar un centro de estudios a fin de proponer el diseño de un código internacional de quiebras.</p>	<p>(no hubo comentarios)</p>

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
CIOSL	<p>Los antecedentes relativos a los resultados de las políticas deben vincularse al compromiso de aplicar una “política social decidida con prioridad en un desarrollo centrado en las personas, la erradicación de la pobreza...y el fomento de normas laborales básicas” y “la asistencia técnica de la OIT debe utilizarse para crear o mejorar una base de relaciones laborales estables”.</p>	<p>“En el marco de las poco generosas medidas aplicadas a través de la Iniciativa para los PPME los países deberán seguir destinando gran parte de sus escasos ingresos en divisas al servicio de la deuda por un período indefinido”; Una reorganización completa de la Iniciativa: Debe eliminarse el período de espera y reducirse considerablemente el período de espera para el punto de culminación; también debe acortarse el período de espera para la evaluación de las solicitudes de alivio de la deuda; los préstamos otorgados por medio del SRAE no deben utilizarse como base para evaluar el historial de aplicación de políticas macroeconómicas de un país; la Iniciativa para los PPME debe desvincularse del SRAE y el financiamiento del FMI para los PPME debe encauzarse a través de un fondo fiduciario que funcione en condiciones mucho más flexibles. Los recursos para dicho fondo deben movilizarse a través de la venta de parte de las reservas de oro del FMI.</p>	<p>Véase la respuesta anterior relativa a la coordinación con las normas laborales básicas de la OIT.</p>

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
EURODAD	<p>"Las organizaciones sociales y ONG en los países desarrollados y en desarrollo son partidarios de adoptar mecanismos verificables y transparentes para el seguimiento de los recursos liberados mediante el alivio de la deuda".</p> <p>La condicionalidad debe ser definida por "la sociedad civil de los países subdesarrollados".</p>	<p>"Cancelación inmediata del servicio de la deuda por varios años pues el reembolso de la deuda sigue siendo insostenible. La sostenibilidad de la deuda debe evaluarse en el marco de una estrategia de reembolso al alcance de los países que, en la práctica, haya demostrado ser equivalente a alrededor del 7% del coeficiente servicio de la deuda/exportaciones;</p> <p>"Si la deuda se cancela a través de un período más prolongado, anulándose los pagos del servicio al cumplirse el plazo de vencimiento, será mucho más fácil para los acreedores de los países desarrollados financiar el plan de cancelación de la deuda... Este compromiso debe traducirse en un contrato, que demostrará a los inversionistas externos y nacionales que, de hecho, se prevé una reducción del saldo".</p>	<p>La cancelación de la deuda debe tener lugar conjuntamente con el establecimiento de un sistema en el país deudor que permita a la sociedad civil verificar si los recursos liberados se utilizan para erradicar la pobreza y promover un desarrollo humano sostenible; "los préstamos, sobre todo los préstamos en condiciones de mercado (con tasas de interés de mercado) no deben destinarse a sectores, programas o proyectos que no generan moneda fuerte ni perciben utilidades"; Eliminar los vínculos entre la Iniciativa para los PPME y el SRAE.</p>

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
BREAD FOR THE WORLD INSTITUTE	<p>Reducir los pagos anuales del servicio de la deuda en el corto plazo y liberar recursos para la salud, educación, nutrición y otras necesidades humanas básicas;</p> <p>“Los requisitos para acogerse a los programas de alivio de la deuda de la Iniciativa para los PPME deben estar condicionados a los resultados obtenidos en la aplicación de las políticas de reforma del Banco Mundial y el FMI. Algunas de estas políticas (por ejemplo, de privatización, IVA, etc.) pueden tener un efecto adverso en la población pobre. Esto se contradice con los presuntos objetivos de desarrollo humano y reducción de la pobreza [de la Iniciativa para los PPME]”. En algunos casos, el SRAE afecta negativamente el aspecto de reducción de la pobreza de los programas de alivio de la deuda.</p>	<p>La reducción inmediata de los pagos anuales del servicio de la deuda no debe tener lugar con posterioridad a la reducción del saldo global de la deuda y, en muchos casos, es más importante.</p>	<p>“El ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda debe destinarse a la reducción de la pobreza y los programas de desarrollo humano mediante el uso de fondos de desarrollo humano...los fondos de desarrollo humano serían supervisados por un órgano de supervisión (con representantes de todos los sectores)...y estaría a cargo de garantizar el uso responsable de los recursos del fondo”;</p> <p>“Las decisiones relativas a la habilitación de un país, las condiciones y los plazos para el alivio de la deuda, deben adoptarse en un contexto de participación y transparencia. Las organizaciones de la sociedad civil deben tener acceso a todos los documentos analíticos, jurídicos y de políticas”.</p>

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
OXFAM y UNICEF	<p>El alivio de la deuda debe considerarse como un elemento dentro de una estrategia de financiamiento más amplia para lograr, país por país, un avance acelerado hacia las metas de desarrollo humano fijadas para el año 2015. Otros avances en materia de políticas incluyen:</p> <p>i) <i>Enfoques sectoriales</i>; respaldo de una transición de la asistencia para el desarrollo desde un enfoque basado en los proyectos hasta un enfoque basado en los programas, encabezado por el gobierno, lo cual se traduce en el control nacional de los programas. Los donantes reconocen actualmente que hasta la condicionalidad más estricta fracasará al no existir control nacional.</p> <p>ii) El desarrollo paralelo de sistemas de gasto a mediano plazo contribuye a crear condiciones presupuestarias que posibilitan la planificación, transparencia y fijación de prioridades en la asignación de recursos. Además, los donantes están formulando estrategias en las cuales la reducción de la pobreza constituye el meollo de la planificación macroeconómica. Las actuales políticas alientan una orientación de la Iniciativa hacia la pobreza, que debe tener como objetivo apoyar y mejorar estrategias integradas de reducción de la pobreza tales como el Marco Integral de Desarrollo, que se sitúan al centro de la formulación de políticas macroeconómicas.</p>	<p>Enfoque en dos etapas:</p> <p>i) Para alcanzar el punto de culminación los deudores deberán establecer un historial que demuestre su compromiso de continuar el proceso de reforma económica y reducción de la pobreza. Sin embargo, los criterios de admisibilidad serían modificados. Preferentemente, los organismos multilaterales y otros donantes suscribirían acuerdos con cada uno de los gobiernos a fin de flexibilizar las normas sobre ajuste macroeconómico con el objetivo de reducir la pobreza. La otra alternativa consiste en ajustar los parámetros de focalización del SRAE a los requisitos de política para alcanzar las metas fijadas para el año 2015.</p> <p>ii) El período de transición del punto de culminación deberá tener una condición: la capacidad de incluir el alivio de la deuda en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Si bien algunos países podrían pasar inmediatamente del punto de decisión al punto de culminación, el suministro de fondos provisionales generosos para el alivio de la deuda reduciría considerablemente los costos de los retrasos en el avance de los PPME que tienen estrategias menos desarrolladas de reducción de la pobreza.</p> <p>El ingreso presupuestario es un indicador mucho más apropiado que las exportaciones.</p> <p>El Programa de deuda por desarrollo también contribuiría a identificar el nivel más adecuado de desembolsos.</p>	<p>El Programa de deuda por desarrollo aportaría una indicación general de los planes de gasto, sería elaborado en colaboración con los donantes bilaterales, los organismos de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, y sería presentado ante el grupo consultivo nacional para su aprobación. El plan no incluiría una lista de actividades para la auditoría de cada proyecto, pero serviría como un acuerdo entre los acreedores y los gobiernos deudores sobre los planes de gasto. El Fondo de lucha contra la pobreza de Uganda podría servir como modelo, si bien no podría ser reproducido en detalle.</p>

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
DOCUMENTO DEL INSTITUTO DE DESARROLLO EXTERIOR (ODI) (Healy, Foster, Martin, White)	<p>I. Se propone un nuevo enfoque sobre criterios de ejecución para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza en el marco de la Iniciativa para los PPME.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se recomienda dar preferencia a un enfoque de procesos más general que trascienda los objetivos focalizados. Avanzar en la adopción de procesos presupuestarios para crear una programa más eficaz de lucha contra la pobreza. Es esencial un marco presupuestario a mediano plazo con un presupuesto renovable a mediano plazo. - El gobierno –así como sus planes y prioridades– debe situarse al centro de esta labor. - Deben establecerse puntos de referencia generales para evaluar el avance, que reemplazarían las actuales condiciones para la reforma. - Debe reformarse el SRAE para que sea más compatible con los objetivos de reducción de la pobreza. Debe existir mayor flexibilidad en la fijación de los límites presupuestarios de modo que la asistencia y los recursos presupuestarios liberados gracias al alivio de la deuda puedan destinarse a sustentar un aumento del gasto social. En particular, los objetivos de déficit deben fijarse después (no antes) de la incorporación de las donaciones. 	<p>Debe darse mayor prioridad a la carga del servicio de la deuda. Los mecanismos oficiales de la Iniciativa deben guardar mayor relación con los ingresos que con las exportaciones, es decir, con el coeficiente servicio de la deuda/ingreso presupuestario. El alcance de los programas de alivio debe guardar relación con el nivel de ingreso discrecional disponible para los países. Para acelerar el suministro de asistencia, debe adoptarse un sistema de “condicionalidad móvil” que permita avanzar del punto de decisión al punto de culminación con la mayor rapidez posible. La concentración del gasto al comienzo del período de reducción del servicio de la deuda debe constituir la prioridad fundamental en la aplicación de la segunda etapa de la Iniciativa. Debe controlarse cuidadosamente la adicionalidad de las fuentes de financiamiento de la Iniciativa para los PPME.</p>	(no hubo comentarios)

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
	<p>- Para alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME deben cumplirse primero las metas de reducción de la pobreza y el país debe satisfacer, en general, las condiciones de estabilidad macroeconómica fijadas.</p> <p>- Es necesario crear, en todos los países pobres, un mecanismo público para evaluar el progreso con respecto a los objetivos para el año 2015. Esto incluiría las necesidades en materia de asistencia y alivio de la deuda de todos los países pobres.</p>		
CAFOD	<p>La ampliación del coeficiente deuda/exportaciones propuesta en Colonia constituye una buena idea, pero no se aborda adecuadamente el problema de los niveles de pobreza en los PPME. Se propone un grupo de medidas alternativas explícitamente orientadas al monto de los recursos provenientes del alivio de la deuda necesarios para reducir la pobreza a los niveles fijados para el año 2015.</p> <p>Se proponen las siguientes directrices en materia de condicionalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simplificar y reducir las condicionalidades en favor de una política de base amplia formulada en el país. - Al promover una mayor identificación del país con los programas, especialmente en los casos en que éste no cuenta con los recursos técnicos necesarios en las áreas de presupuesto y planificación, las instituciones financieras internacionales (FMI) deben pasar de la 	<p>No basta con centrarse en las exportaciones y la reducción de la deuda pendiente. Debe darse mayor énfasis a las necesidades presupuestarias de los países pobres que se esfuerzan por satisfacer las necesidades sociales básicas.</p>	(no hubo comentarios)

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
	<p>gestión de la condicionalidad al suministro de asistencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si se imponen condiciones, éstas deben facilitar el desarrollo. Por ejemplo, en el terreno de la planificación macroeconómica, deben establecerse sistemas de gestión presupuestaria con un mayor nivel de responsabilidad y transparencia. Los PPME deben encargarse de seguir los resultados en materia de políticas. - La relación de causalidad entre los programas del SRAE y el crecimiento económico y los resultados en materia de reducción de la pobreza es precaria. No puede considerarse al SRAE como un instrumento adecuado para el logro de las metas de reducción de la pobreza. En teoría, debería eliminarse el vínculo entre el alivio de la deuda y el SRAE. Si bien deben existir ciertas garantías en cuanto a los resultados de la política fiscal y monetaria, su evaluación debe basarse en un grupo más amplio de elementos de juicio. La libertad de expresión y las libertades civiles básicas deben constituir una condición. 		

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
CHRISTIAN AID	<p>Tres factores son cruciales para la eficacia de los recursos del alivio de la deuda en la reducción de la pobreza: voluntad política, capacidad y eficacia en el suministro de servicios, y reducción del fraude y la corrupción. El actual sistema de condicionalidad usado en el marco de la Iniciativa para los PPME, en particular el vínculo con el SRAE, no favorece el logro de esos objetivos. Una forma más eficaz de lograrlos consiste en fomentar una mayor participación de la sociedad civil. Se propone la creación de un mecanismo destinado a facilitar esta labor, que incluiría al gobierno, los acreedores y donantes, la sociedad civil, y expertos técnicos de los organismos multilaterales. Dicho mecanismo puede estar basado en el Fondo de lucha contra la pobreza de Uganda, el Diálogo Nacional en Bolivia, o el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial. La apertura política y la libertad de expresión y difusión de información son fundamentales para el buen funcionamiento de ese mecanismo.</p>	<p>Si bien la ampliación de la Iniciativa para los PPME propuesta en Colonia es motivo de satisfacción, no facultará a los gobiernos de los PPME satisfacer las necesidades de desarrollo humano. El interés especial dado a las exportaciones deja al margen ciertas necesidades presupuestarias fundamentales. En muchos países, la reducción de las obligaciones del servicio de la deuda será insignificante. Favorece una moratoria del servicio de la deuda para los países más pobres, como Tanzania.</p>	<p>Dado que el debate no se centraría solamente en el presupuesto para el alivio de la deuda, sino también en el flujo de nuevos préstamos, podría contribuir a crear un sistema de gestión de deuda más eficaz. Se propone utilizar una pequeña parte de los recursos de los donantes para fortalecer la capacidad del gobierno y la sociedad civil para administrar los recursos y vigilar su uso.</p>

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
UNIÓN EUROPEA	<p>El contenido social de la Iniciativa para los PPME está limitado por el supuesto de que una balanza de pagos viable podría aumentar los recursos y que estos recursos podrían destinarse a los sectores sociales. Debe surgir un nuevo enfoque orientado a la liberación de los recursos y su utilización en los sectores sociales. Los indicadores de los resultados obtenidos en el terreno social y la gestión adecuada de las finanzas públicas ayudarían a avanzar en esta dirección. Esto hará necesaria una coordinación a nivel mundial en materia de política social, si bien son los gobiernos los que deben crear y aplicar sistemas adecuados de evaluación. De hecho, al centrar la atención en los resultados la selección de políticas queda en manos de los gobiernos.</p> <p>Los indicadores de resultados se han utilizado en el marco del Programa especial de asistencia para África. Se reconocen los conflictos creados por la necesidad de cumplir los objetivos y acelerar el suministro de asistencia. La reforma y el progreso social toman tiempo. Ello no debería retrasar excesivamente el suministro de asistencia. Los indicadores sociales no constituyen una panacea. Para lograr un efecto duradero en la pobreza, las reformas económicas (incluido el SRAE) y sociales deben incluir la participación de las ONG y la sociedad civil.</p>	<p>Para reforzar el contenido social de la Iniciativa para los PPME es necesario centrarse en el alivio del servicio de la deuda en lugar del saldo de la deuda. Debe darse mayor prioridad al aumento de la flexibilidad tributaria. Esto sería beneficioso también en el terreno financiero, pues al abordar el problema del servicio de la deuda en lugar del saldo es posible distribuir los costos del financiamiento a lo largo del tiempo, lo cual promueve la participación de los acreedores y garantiza la viabilidad financiera. Además, es la mejor forma de garantizar la adicionalidad. Este enfoque conlleva un abandono del argumento de que los programas de alivio de la deuda deben centrarse en atraer la inversión extranjera mediante la reducción de la deuda pendiente.</p>	(no hubo comentarios)

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
WORLD VISION, PROGRAMA PARA RWANDA	<p>En un país como Rwanda, la reducción de la deuda debe ser considerable a fin de resolver una amplia gama de problemas presupuestarios que incluyen los elevados niveles de pobreza, las enormes necesidades sociales, y las necesidades surgidas como resultado de los programas de reconstrucción. Además, en Rwanda el alivio de la deuda debe suministrarse con más rapidez de la prevista en el temario de la Iniciativa para los PPME. Este alivio anticipado no sólo permitiría abordar las necesidades sociales y económicas, sino que también ayudaría a evitar que vuelvan a producirse conflictos en el país. Rwanda propone establecer un fondo de acción contra la pobreza en el contexto del presupuesto nacional para garantizar que los fondos liberados se utilicen para financiar las prioridades fijadas en el marco de un plan de erradicación de la pobreza. Las reformas económicas no deben quedar en manos de las instituciones financieras multilaterales. Los programas deben ser congruentes con la reducción de la pobreza. Deben aumentarse la rendición de cuentas –por parte de los acreedores y deudores– y la participación de la sociedad civil, no sólo de las ONG importantes. En particular, deben incrementarse los esfuerzos encaminados a incentivar el comercio y facilitar la creación de un sector privado robusto.</p>	<p>No basta con reducir el saldo de la deuda. En un país que afronta los desafíos existentes en Rwanda debe abordarse también el problema de la carga del servicio de la deuda. Debe tenerse en cuenta que gran parte de la deuda del país no está siendo servida y que, al adoptarse medidas para el alivio de la deuda, deben evaluarse sus consecuencias reales, no sólo los aspectos de contabilidad.</p>	<p>La creación de un fondo de lucha contra la pobreza, al iniciarse un proceso de alivio de la deuda y empréstitos y gasto públicos, se traducirá en una mejor gestión de la deuda.</p>

Organización	Primer tema: Reducción de la pobreza	Segundo tema: Programas de alivio de la deuda	Tercer tema: Gestión de la deuda
PNUD	<p>Propone la creación de una asociación internacional que sirva como un ancla institucional para el establecimiento de asociaciones con todas las partes interesadas a fin de lograr una reducción duradera de la pobreza. Esto es crucial para lograr la participación de una mayor variedad de participantes en el proceso de desarrollo, lo cual, a su vez, es fundamental para crear un contexto de consenso, compromiso e identificación con los proyectos a nivel nacional. Esta asociación actuaría como un foro que incluiría la participación del gobierno para establecer prioridades de desarrollo nacional y determinar necesidades y soluciones.</p>	<p>Además de ampliar el diálogo y la participación, la asociación contribuiría a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover un desarrollo basado en la comunidad, centrado en el suministro de servicios en los sectores desatendidos y las comunidades marginales y en el fortalecimiento de la capacidad local. - Promover los aportes de la comunidad en cuanto al presupuesto y las prioridades públicas. 	(no hubo comentarios)

Anexo 2: Políticas del sector social en los países que han alcanzado el punto de decisión

1. El progreso en materia de políticas del sector social ha sido parte integral del diseño de la Iniciativa para los PPME²¹. Como en el caso de la reforma macroeconómica y estructural, la aplicación inadecuada de las reformas sociales convenidas durante la segunda etapa puede retrasar la asistencia provista en el marco de la Iniciativa. El Banco se ha encargado de verificar los avances logrados por los gobiernos en la aplicación de las reformas sociales a través de la supervisión de los proyectos de la AIF.
2. En la mayoría de los países se ha completado recientemente la evaluación de la pobreza, generalmente con asistencia del Banco Mundial. Sin embargo, no todos los países han formulado planes de acción integrados para la reducción de la pobreza. Estos planes han sido desarrollados en Uganda y Mozambique, que también han avanzado en su aplicación, incluida la integración de estrategias para los sectores fundamentales con planes de gasto a mediano plazo. No obstante, estos planes sólo han sido formulados recientemente. Otros países han adoptado un enfoque más parcial mediante el uso de estrategias sectoriales a largo plazo en las áreas de la educación (Burkina Faso, Malí, Guyana), salud (Bolivia, Malí) y, en algunos casos, desarrollo rural.
3. Se ha utilizado una amplia gama de indicadores intermedios y de los resultados sociales para la supervisión de las reformas sociales en los PPME²². En la mayoría de los casos se ha utilizado un número limitado de indicadores en las áreas de atención primaria de la salud y educación, es decir, las tasas brutas y netas de matrícula y las tasas de vacunación, lo cual denota una prioridad en la reducción de la pobreza, la disponibilidad de datos y la capacidad para verificar los avances logrados. En lo que respecta a los insumos, se ha procurado incluir, en todos los programas, una parte del gasto en educación y salud correspondiente al gasto corriente total, y varios de ellos han incluido también objetivos menores en cuanto al gasto en educación y salud²³. En general, estos planes de acción, estrategias sectoriales e indicadores han estado ampliamente vinculados con las metas fijadas en el marco de la estrategia de desarrollo para el Siglo XXI del CAD.
4. En general, en los cuatro PPME que han alcanzado el punto de culminación en el marco de la Iniciativa se han logrado importantes avances en la aplicación de las reformas sociales especificadas en el punto de decisión.

²¹ *The HIPC Debt Initiative - Elaboration of Key Features and Proposed Procedures* (EBS/96/135 e IDA/SecM96-927).

²² Generalmente, esta supervisión, basada en los datos disponibles, se ha realizado anualmente. Sin embargo, ha habido algunas excepciones como la incorporación, en Uganda, de un sistema de notificación trimestral al Ministerio de Salud sobre los ingresos y gastos incurridos por los centros de salud.

²³ En un análisis de los documentos sobre parámetros de política económica correspondientes a 44 países que aplicaron programas del SRAE entre 1994 y 1998 se observó que en el 80% se procuró aumentar el gasto público en educación y salud durante al menos un año, y que en el 60% se fijaron metas en este sentido (véase *Review of the IMF's Approach to Social Issues and Policies in IMF-supported Programs*, de próxima publicación).

- En **Uganda**, la aplicación del plan de educación básica universal del Gobierno, incluido un incremento del 37% del financiamiento del presupuesto para el período de 1997/98, se tradujo un importante aumento de la matrícula en escuelas primarias.
- En **Mozambique** se cumplieron, en general, las metas fijadas en materia de gasto público para educación y acceso a la educación primaria, si bien ha sido más difícil mejorar la calidad de la educación, por ejemplo, en lo relativo al aumento del número de maestros primarios calificados o a las tasas de repetición. En el sector de salud el progreso ha sido alentador, habiéndose cumplido o superado todas las metas relativas al mejoramiento del acceso a los servicios de salud y el suministro y calidad de dichos servicios. En particular, la proporción del gasto corriente presupuestado destinada al sector de salud en 1998 fue del 9%, frente a un objetivo fijado del 8%, y la cobertura de vacunación en 1998, que alcanzó un nivel del 77%, fue superior al objetivo fijado de 60%-65%.
- A pesar de los retrasos, el avance observado en **Bolivia** en la aplicación de las políticas y metas cuantitativas del programa social acordado a fines de 1997 ha sido satisfactorio. Las tasas de cobertura y terminación en el terreno de la educación primaria han aumentado de conformidad con los objetivos fijados, se ha publicado una estrategia nacional y se han cumplido la mayoría de las metas cuantitativas para el sector de salud, y se ha incorporado una estrategia para el uso de los fondos de desarrollo social y rural. El mayor obstáculo para la reforma social han sido las deficiencias institucionales, que han retrasado los planes para la ejecución de políticas esenciales.
- La aplicación global de las políticas y los programas sociales en **Guyana** también ha dado resultados sumamente satisfactorios; el gasto social como porcentaje del PIB en 1998 superó la meta fijada en el punto de decisión. Como en Bolivia, la falta de capacidad de ejecución ha constituido un problema, que ha sido agravado como resultado de un período de agitación social, lo cual retrasó las asignaciones presupuestarias y el cumplimiento de los objetivos menores de gasto social.

Anexo 3: PPME: Servicio de la deuda pendiente y deuda pagada, gasto social y afluencias externas

En este anexo se presenta un indicador de la posible magnitud de la reducción de los pagos anuales del servicio de la deuda que podría derivarse de las modificaciones de la Iniciativa propuestas en los documentos separados del Directorio. Como se señaló anteriormente, estas estimaciones de la reducción nominal de los pagos del servicio de la deuda son, inevitablemente, tentativos. No obstante, ponen de relieve la importancia del posible efecto de la corriente de fondos creada mediante el alivio de la deuda en relación con los niveles actuales del PIB, las exportaciones, los flujos brutos de asistencia externa, y el gasto social en una muestra de PPME.

Antes de abordar este tema, es importante situar los datos recientes sobre los pagos del servicio de la deuda de los PPME en un contexto similar. Algunos observadores han señalado que en muchos casos los pagos del servicio de la deuda han superado considerablemente el gasto social. Sin embargo, es importante basar estas comparaciones en los pagos *efectivos* del servicio de la deuda –es decir, posteriores a la aplicación de programas de alivio de la deuda– en lugar del servicio programado de la deuda, que es el concepto usado en la metodología de balanza de pagos. La mayoría de los PPME se han beneficiado gracias a una importante reducción de la carga del servicio de la deuda con anterioridad al suministro de asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME²⁴, aunque este alivio no se refleja en una disminución correlativa del servicio programado de la deuda de acuerdo con lo registrado en la balanza de pagos. Por ejemplo, en 1998 el servicio programado de la deuda externa del sector público de Mozambique ascendía a US\$396 millones, mientras que los pagos del servicio de la deuda correspondientes a ese año ascendieron a US\$104 millones, suma inferior a la tercera parte del monto estimado²⁵. En comparación, el gasto en salud y educación en Mozambique en 1998 –sin incluir una parte del gasto financiada con asistencia externa– ascendió a alrededor de US\$120 millones.

Además, la comparación entre los pagos del servicio de la deuda y el gasto social sólo provee una visión parcial de la relación entre los flujos de recursos oficiales internacionales y el gasto social. El caso de Mozambique también es ilustrativo a este respecto: en 1998, el financiamiento externo bruto (nuevos préstamos y donaciones) ascendió a casi US\$713 millones. Por consiguiente, una vez realizados los pagos del servicio de la deuda, los flujos netos de recursos oficiales destinados a Mozambique en 1998 fueron cercanos a US\$604 millones, es decir, más de cuatro veces el gasto total en educación y salud.

La situación es similar en muchos otros PPME. En el Gráfico 1 se explica –para los siete primeros casos, así como para los 28 PPME sobre los cuales existen datos– la relación entre los

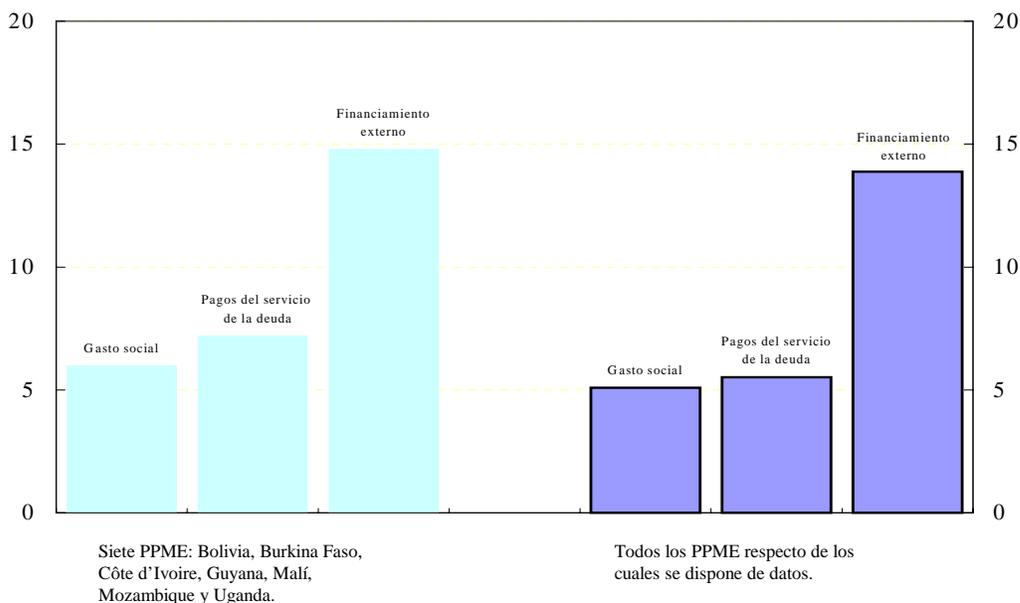
²⁴ Las estimaciones preliminares parecen indicar que, desde 1988, los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda (es decir, la reprogramación en condiciones favorables del Club de París para los países de ingreso bajo) han reducido en alrededor de US\$19.000 millones el valor neto actualizado de la deuda de los PPME. Además, las anulaciones bilaterales de la deuda por concepto de AOD de los PPME asciende, por lo menos, a unos US\$20.000 millones en términos nominales.

²⁵ De hecho, la reprogramación de los pagos que vencen aumenta el servicio programado de la deuda registrado en la balanza de pagos debido a los pagos adicionales pendientes como resultado de la reprogramación. En la sección financiera de la balanza de pagos aparece una partida de contrapeso obtenida mediante el alivio de la deuda. La diferencia entre estas dos partidas es el servicio de la deuda que se prevé será pagado.

pagos del servicio de la deuda en el período de 1993-97, el financiamiento externo bruto, y el gasto social. Es evidente que las corrientes brutas de financiamiento externo son muy superiores al gasto social y los pagos del servicio de la deuda en los siete PPME que han alcanzado el punto de decisión; las corrientes brutas de asistencia alcanzaron un promedio del 14% del PIB en este grupo de países, en tanto que su gasto en educación y salud alcanzó un promedio del alrededor del 6% del PIB, y los pagos del servicio de la deuda un promedio de alrededor del 7%. Los datos agregados ponen de manifiesto una situación similar con respecto al grupo más amplio de 28 PPME respecto de los cuales se dispone de datos. Si bien en este grupo los pagos del servicio de la deuda ascendieron, en promedio, a alrededor del 6% del PIB y el gasto social alcanzó un promedio de alrededor del 5% del PIB, el gasto social en la mayoría de estos países fue superior a los pagos del servicio de la deuda.

La aplicación de las modificaciones propuestas del marco de la Iniciativa para los PPME en los siete países que han alcanzado el punto de decisión se traduciría, en promedio, en una reducción de alrededor de la tercera parte en los pagos del servicio de la deuda, es decir, aproximadamente el 2% del PIB, en los cinco años posteriores al punto de culminación, período comparable al de cinco años que terminó en 1997. Si bien estos cálculos constituyen sólo un ejemplo y varían en cada uno de los PPME, constituyen, no obstante, un indicador valioso de las magnitudes relativas. En este contexto, el ahorro obtenido gracias al alivio de la deuda podría representar una contribución importante al gasto social en los PPME a pesar de que, probablemente, otros flujos de asistencia oficial para el desarrollo seguirán constituyendo la principal fuente de recursos externos disponibles para este propósito.

Pagos del servicio de la deuda, financiamiento externo bruto y gasto social
Como porcentaje del PIB (promedio del período de 1993-97)



Fuente: Estimaciones del FMI.

Nota: Sólo se dispone de datos completos sobre gasto social en 28 PPME. El gasto social se define como el gasto en salud y educación. No se incluyen los países con respecto a los cuales sólo se dispone de datos sobre una categoría de gasto y aquellos sobre los cuales sólo se dispone de información parcial sobre gasto (corriente o de capital).

Anexo 4: Planes de acción contra la pobreza en los PPME

Prácticamente todos los PPME han preparado, en algún momento, una evaluación de la pobreza y elaborado un plan de acción contra la pobreza, si bien el nivel de dedicación y participación ha variado. Uganda y Mozambique son dos de los países cuyos planes de acción contra la pobreza han sido examinados en los documentos sobre los PPME. Éstos han sido señalados como un ejemplo de eficacia debido al nivel de identificación y participación en los proyectos y la amplia participación de la sociedad civil en su elaboración.

El plan de acción contra la pobreza de **Mozambique** fue aprobado por el Gabinete en abril de 1999, a tiempo para la preparación del documento relativo al punto de culminación en julio de ese año. La evaluación de la pobreza y la encuesta de hogares, que fueron financiadas por el Banco Mundial, entrañaron un fortalecimiento de la capacidad y numerosas consultas interministeriales. El Gobierno solicitó la participación de la sociedad civil, incluidos el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, las universidades y los donantes en el análisis y la elaboración de su evaluación de la pobreza. Los objetivos para sectores específicos del consiguiente Plan de acción contra la pobreza se fijaron a través de consultas interministeriales. El plan constituye un enfoque amplio, especialmente focalizado en la población pobre de las zonas rurales, y cubre la creación de ingresos, el acceso a los caminos, el suministro de servicios sociales, y el desarrollo rural y agrícola. Si bien el Plan es relativamente nuevo, y debe ampliarse aún el alcance de las consultas, el objetivo del Gobierno es desarrollar una matriz operacional para el Plan que permita vincularlo al presupuesto y el programa de gasto a mediano plazo a través de programas con costo determinado.

En **Uganda**, el Plan de erradicación de la pobreza es la culminación de un extenso proceso de consultas con participación del Gobierno, organizaciones de empleadores y trabajadores, ONG, investigadores sociales, y representantes del sector académico. El Plan se inició con un seminario nacional que condujo a la creación de un grupo de estudio sobre erradicación de la pobreza. El Plan tiene como objetivos a) aumentar el ingreso de los pobres (con prioridad en los caminos, la tierra, la agricultura, los mercados rurales, el empleo y la productividad laboral, el acceso al crédito, y las microempresas y pequeñas empresas) y b) mejorar la calidad de vida de los pobres (con focalización en los servicios básicos como la atención primaria de la salud y la educación, el agua, el medio ambiente y la gestión de desastres). El Plan de erradicación de la pobreza fue dado a conocer en junio de 1997 por el Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico. En el proceso presupuestario se ha incorporado plenamente la estrategia para hacer frente a la pobreza y actualmente incluye una labor de planificación para períodos de tres años.

Como parte de su estrategia contra la pobreza el Gobierno estableció un Fondo de acción contra la pobreza destinado a encauzar los fondos liberados a través de la Iniciativa para los PPME hacia los sectores de salud y educación. Los donantes proveen fondos adicionales para el Fondo, además de los provistos a través de la Iniciativa. Se previó que el Fondo serviría para “respaldar” varios proyectos prioritarios que ya formaban parte del presupuesto, de acuerdo con lo establecido en el Plan de acción contra la pobreza. Por consiguiente, la Iniciativa para los PPME y el financiamiento de los donantes es un elemento adicional al financiamiento oficial para estos proyectos, y en muchos casos duplica el presupuesto del proyecto. El Fondo está orientado hacia proyectos específicos con resultados verificables. El logro de resultados tangibles, como la construcción de aulas y caminos secundarios, permite aumentar la transparencia mediante informes que son examinados en reuniones trimestrales con los donantes y los representantes de la sociedad civil. Además, se utiliza un fondo para contingencias, que representa el 5% de los recursos del Fondo, para fines de seguimiento y rendición de cuentas, a través de varios órganos gubernamentales.

Anexo 4: Evaluaciones del estado de la pobreza y planes de acción para la reducción de la pobreza en los PPME

País	Evaluación de la pobreza (sí-no)	Número de referencia	Fecha de terminación	Medidas de reducción de la pobreza (sí-no)	Incidencia de la pobreza
Angola	No	-	-	-	-
Benin	Sí	12706-BEN	Ago. 94	Sí	15% ^{1/}
Burkina Faso	Sí	National doc.	Feb. 96	Sí	44%
Burundi	No	-	-	-	-
Camerún	Sí	13167-CAM	Abr. 95	Sí	40%
Rep. Centroafricana	Sí	10222-CA	Abr. 97	Sí	61% ^{2/}
Chad	Sí	16167-CD	Jun-97	Sí	77%
Congo	Sí	16043-COB	Jun-97	Sí	69%
Côte d'Ivoire	Sí	15640-IVC	Mayo-97	Sí	36%
Etiopía	Sí	11306-ET	Jun-93	Sí	52%
Guinea Ecuatorial	Sí	15553-EG	Mar. 96	Sí	NA
Ghana	Sí	14504-GH	Jun-95	Sí	31%
Guinea	Sí	16465-GUI	Mar. 97	Sí	56%
Guinea-Bissau	Sí	13155-GUB	Jun-94	Sí	48%
Guyana	Sí	12861-GUA	Mayo-94		43%
Kenya	Sí	13152-KE	Mar. 95	Sí	42%
Rep. Dem. Popular Lao	Sí	13992-LA	Ago-95		46%
Liberia	No	-	-	-	-
Madagascar	Sí	14044-MAG	Jun-96	Sí	70%
Malawi	Sí	15437-MAI	Mar. 96	Sí	40% ^{3/}
Malí	Sí	11842-MLI	Jun-93	Sí	55%
Mauritania	Sí	12182-MAU	Sep. 94	Sí	57%
Mozambique	Sí	National doc.	Dic. 98	Sí	69%
Nicaragua	Sí	14038-NI	Jun-95		50%
Níger	Sí	15344-NIR	Jun-96	Sí	63%
Rwanda	Sí	12465-RW	Mayo-94	Sí	53%
Santo Tomé	No	-	-	-	-
Senegal	Sí	12517-SEN	Mayo-95	No	53%
Sierra Leona	Sí	11371-SL	Mayo-93	Sí	68%
Somalia	No	-	-	-	-
Sudán	No	-	-	-	-
Tanzanía	Sí	14982-TA	Mayo-96	Sí	51%
Togo	Sí	15526-TO	Jun-96	Sí	33%
Uganda	Sí	14313-UG	Jun-95	Sí	44%
Viet Nam	Sí	13442_VN	Ene-95	Sí	58% ^{4/}
Yemen	Sí	15158-YEM	Jun-96		25%
Zambia	Sí	12985-ZA	Nov. 94	Sí	54%

Fuente: evaluaciones de la pobreza del Banco Mundial.

1/ Esta cifra está basada en la encuesta de 1986-87 y podría haber sido subestimada, sobre todo debido a que la encuesta se realizó en un año en que la cosecha fue excepcional.

2/ Esta estimación proviene de la publicación *African Development Indicators*, del Banco Mundial, pues la encuesta se encontraba aún en curso al prepararse el proyecto de evaluación.

3/ El nivel relativamente bajo de incidencia de la pobreza se debe al aumento de la ayuda alimentaria a la población; sin ese programa, la incidencia de la pobreza aumenta al 69%.

4/ Esta estimación está basada en una línea de la pobreza moderada derivada de la población beneficiaria conocida.

Anexo 5: Indicadores sociales en los PPME

Cuadro 1: Indicadores seleccionados de los resultados de la salud en los PPME

Países	Esperanza de vida al nacer	Porcentaje de malnutrición entre niños menores de 5 años	Tasa de mortalidad por cada 1.000 niños menores de 5 años	Coeficiente de mortalidad materna (por cada 100.000 madres)	Índice global de los resultados de la salud ^{1/}	
					Nivel mundial ^{2/}	Nivel en los PPME de África
Angola	47	35	208	1500	-1,20	-0,92
Benin	55	25	133	990	0,18	1,02
Bolivia	61	30	88	650	,01	1,89
Burkina Faso	46	33	171	930	-0,57	-0,09
Burundi	47	38	178	1300	-0,99	-0,63
Camerún	56	26	115	550	0,59	1,59
República Centroafricana	48	27	157	700	-0,07	0,60
Chad	48	40	174	1500	-1,14	-0,80
Rep. Democrática del Congo	53	40	139	870	-0,32	0,36
República del Congo	52	24	263	890	-0,53	-0,02
Côte d'Ivoire	54	24	137	810	0,28	1,14
Guinea Ecuatorial	49	-	176	820	-	-
Etiopía	49	55	184	1400	-1,56	-1,33
Ghana	59	26	101	740	0,64	1,70
Guinea	46	24	207	1600	-0,95	-0,62
Guinea-Bissau	44	24	203	910	-0,51	-0,07
Guyana	64	27	77	-	-	-
Honduras	69	39	49	220	1,82	2,80
Kenya	58	30	104	650	0,52	1,54
Rep. Democrática Popular Lao	53	47	150	650	-0,23	0,47
Liberia	47	-	-	560	-	-
Madagascar	59	40	117	490	0,28	1,25
Malawi	43	38	220	560	-0,85	-0,50
Malí	50	31	236	1200	-0,90	-0,51
Mauritania	53	45	149	930	-0,58	0,03
Mozambique	45	47	183	1500	-1,52	-1,34
Myanmar	60	45	115	580	0,25	1,12
Nicaragua	68	24	59	160	1,58	2,61
Níger	46	41	190	1200	-1,12	-0,81
Rwanda	40	40	202	1300	-1,44	-1,44
Santo Tomé y Príncipe	69	17	78	-	-	-
Senegal	51	22	115	1200	0,08	0,84
Sierra Leona	37	29	263	1800	-1,88	-1,99
Somalia	48	-	203	1600	-	-
Sudán	54	34	111	660	0,11	0,90
Tanzanía	51	36	131	770	-0,16	0,55
Togo	51	30	129	640	0,14	0,93
Uganda	43	32	173	1200	-0,85	-0,50
Viet Nam	68	47	55	160	1,04	2,16
Yemen	56	40	113	1400	0,01	0,77
Zambia	45	36	146	940	-0,58	-0,09
Promedio PPME^{3/}	52	34	148	909	-0,22	-
Mínimo	37	17	49	160	-1,88	1,99
Máximo	69	47	263	1800	1,82	2,80

Fuente: Banco Mundial

1/ 2/: Agregados de los cuatro indicadores en el cuadro; la medida es una unidad de desviación estándar de la media de la muestra de los 50 países en los cuales el PNB per cápita es inferior a US\$1.200 o la muestra de los PPME de África (una cifra positiva indica que en ese país las condiciones son más favorables que en el país promedio en la muestra respectiva).

3/ Promedio simple no ponderado.

Cuadro 2: Indicadores seleccionados de los resultados de la educación en los PPME

Países	Tasa de analfabetismo entre adultos (porcentaje)	Proporción bruta de matrícula en la educación primaria (porcentaje)	Expectativa de estadía en la escuela (años)	Tasa de supervivencia escolar hasta el cuarto grado (porcentaje)	Índice global de los resultados de la educación ^{1/}	
					Nivel mundial ^{2/}	Nivel en los PPME de África
Angola	-	91	4,5	57	-	-
Benin	63	72	5,0	67	-0,86	-0,49
Bolivia	17	95	9,8	99	0,97	1,59
Burkina Faso	81	38	2,9	87	-1,41	-1,25
Burundi	65	70	4,8	99	-0,29	0,12
Camerún	37	88	8,1	81	0,43	1,14
República Centrafricana	40	71	5,2	65	-0,53	-0,70
Chad	52	55	4,2	52	-1,31	-1,01
Rep. Democrática del Congo	23	72	5,6	80	0,11	0,69
República del Congo	25	114	8,8	60	0,59	1,40
Côte d'Ivoire	60	69	5,9	94	-0,17	0,32
Guinea Ecuatorial	22	-	-	-	-	-
Etiopía	65	31	2,1	79	-1,52	-1,38
Ghana	36	76	7,1	92	0,40	1,06
Guinea	64	48	3,9	82	-1,00	-0,71
Guinea-Bissau	45	64	3,2	52	-1,22	-0,94
Guyana	2	94	9,5	-	-	-
Honduras	27	112	8,6	85	0,59	1,32
Kenya	22	85	8,5	88	0,82	1,63
Rep. Democrática Pop. Lao	43	107	6,9	59	-0,41	-0,14
Liberia	62	-	-	-	-	-
Madagascar	30	72	4,8	45	-0,83	-0,39
Malawi	44	135	6,4	52	0,08	0,70
Malí	69	35	2,0	73	-1,72	-1,62
Mauritania	62	78	5,7	70	-0,62	-0,18
Mozambique	60	60	3,5	62	-1,26	-1,00
Myanmar	17	103	-	-	-	-
Nicaragua	34	110	9,1	68	0,34	1,21
Níger	86	29	2,3	85	-1,72	-1,64
Rwanda	40	77	6,0	78	-0,08	0,47
Santo Tomé y Príncipe	-	-	-	-	-	-
Senegal	67	65	4,9	88	-0,59	-0,20
Sierra Leona	69	51	4,8	-	-	-
Somalia	-	-	-	-	-	-
Sudán	54	54	4,6	94	-0,33	0,04
Tanzanía	32	67	5,2	89	0,15	0,69
Togo	48	118	7,8	75	0,46	1,17
Uganda	38	73	5,6	63	-0,46	0,03
Viet Nam	6	114	-	-	-	-
Yemen	-	79	-	-	-	-
Zambia	22	89	7,3	89	0,74	1,38
Promedio PPME ^{3/}	43	77	6,0	76	-0,27	-
Mínimo	2	29	2,0	45	-1,72	-1,64
Máximo	86	135	9,8	99	0,97	1,59

Fuente: Banco Mundial

1/ 2/: Agregados de los cuatro indicadores en el cuadro; la medida es una unidad de desviación estándar de la media de la muestra de los 50 países en los cuales el PNB per cápita es inferior a US\$1.200 o la muestra de los PPME de África (una cifra positiva indica que en ese país las condiciones son más favorables que el país promedio en la muestra respectiva).

3/ Promedio simple no ponderado.

Cuadro 3: Progreso en el sector social de los PPME, 1990-97

Países	Tasa de mortalidad infantil (muertes por cada 1.000 niños nacidos vivos)			Tasa de analfabetismo entre individuos de 15-24 años (porcentaje)			Matrícula neta en la educación primaria		
	1990	1997	Progreso ^{1/} (porcentaje de cambio)	1990	1997	Progreso ^{1/} (porcentaje de cambio)	1990	1997	Progreso ^{1/} (porcentaje de cambio)
Angola	130	125	-4						
Benin	104	88	-16	60	51	1	49	63	3
Bolivia	81	66	-19	7	5	9			
Burkina Faso	105	99	-6	76	70	1	27	31	4
Burundi	119	113	0						
Camerún	66	52	-21	14	9	5			
República Centroamericana	102	98	-4	48	38	2			
Chad	118	100	-15				40	46	3
Rep. Dem. del Congo	96	92	-4						
República del Congo	88	90	2	8	4	6			
Côte d'Ivoire	95	87	-8	50	40	2	47	55	3
Guinea Ecuatorial	121	108	-11	7	4	8			
Etiopía	124	107	-14	58	49	1	30	28	3
Ghana	77	66	-15	20	13	3			
Guinea	136	120	-12				26	37	5
Guinea-Bissau	145	130	-10	58	49	1			
Guyana	64	58	-9				93	90	1
Honduras	50	36	-28	25	22	4	89	90	1
Kenya	62	74	20	10	6	6			
Rep. Dem. Popular Lao	108	98	-9				61	72	2
Liberia	168	116	-31	43	34	2			
Madagascar	103	94	-9				70	61	1
Malawi	135	133	-2	37	31	2	50	68	3
Malí	136	118	-13	56	42	1	18	28	8
Mauritania	105	92	-12	55	53	2			
Mozambique	150	135	-10	52	44	2	47	40	2
Myanmar	94	79	-16	12	10	7			
Nicaragua	55	43	-22	34	33	3	72	78	1
Níger	128	118	-8	83	79	1	24	25	4
Rwanda	132	124	-6	27	19	3	66	75	2
Santo Tomé y Príncipe	61	50	-18						
Senegal	74	70	-5	60	53	1	48	58	3
Sierra Leona	189	170	-10						
Somalia	152	122	-20						
Sudán	85	71	-17	35	26	2			
Tanzanía	99	85	-14	17	11	4	51	48	2
Togo	92	86	-7	37	28	2	75	85	2
Uganda	104	99	-5	30	23	3			
Viet Nam	44	29	-34	5	3	13			
Yemen	110	96	-13	50	39	2			
Zambia	107	113	5	19	14	4	86	75	1
Promedio PPME ^{3/}	105	94	-11	36	30	3	53	58	3
Mínimo	44	29	-34	5	3	1	18	25	1
Máximo	189	170	20	83	79	13	93	90	8

Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

^{1/} Progreso definido como porcentaje de cambio entre 1990 y 1997.^{2/} Se seleccionó el último año disponible si no hay datos de 1990 o 1997.^{3/} Promedio simple no ponderado.